

Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger im Recht der Straßenbau- und Erschließungsbeiträge

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2018). *Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger im Recht der Straßenbau- und Erschließungsbeiträge*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/52). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61096-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger im Recht der Straßenbau- und Erschließungsbeiträge

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 6. Dezember 2018

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	4
I.	Entlastung im Bereich der Straßenbaubeiträge	4
1.	Entlastungsmöglichkeiten nach der geltenden Rechtslage	5
a)	Ausnahmen von der Beitragserhebungspflicht.....	5
b)	Ausschluss der Beitragserhebung für laufende Unterhaltung und Instandsetzung, Verzicht auf beitragspflichtige Maßnahmen im Rahmen der Straßenbaulast	6
c)	Begrenzung des beitragsfähigen Aufwands durch den Erforderlichkeitsgrundsatz.....	7
d)	Abzug des Vorteils der Allgemeinheit.....	7
e)	Abzug von Zuwendungen	8
f)	Maßstabsregelungen	8
g)	Billigkeitsmaßnahmen	9
2.	Möglichkeiten für weitergehende gesetzliche Regelungen zur Entlastung der Anlieger	9
a)	Abgabenrechtliche Regelungen	10
aa)	Modifikation der Beitragserhebungspflicht.....	10
(1)	Die drei Grundmodelle	10
(2)	Einführung des Selbstverwaltungsmodells.....	11
(3)	Einführung des Verbotsmodells	12
(4)	Präzisierung des Pflichtmodells	13
(5)	Differenzierte Lösungen	13
(a)	Differenzierung nach der Verkehrsbedeutung	14
(b)	Differenzierung nach Teileinrichtungen	14
(c)	Differenzierung nach Ausbaumaßnahmen	14
(d)	Differenzierung nach Ausbaustandards.....	14
(e)	Differenzierung nach dem Aufwandsanteil	15
(f)	Differenzierung nach der Aufwandshöhe.....	17
(g)	Differenzierung nach der Beitragshöhe	17
(h)	Differenzierung nach Beitragspflichtigen	17
bb)	Regelungen zum Verhältnis von Anliegervorteil und Vorteil der Allgemeinheit.....	18
cc)	Regelungen zum Abzug von Zuwendungen.....	19
dd)	Maßstabsregelungen.....	19

ee)	Begrenzung der individuellen Beitragshöhe	20
ff)	Ratenzahlung, Zinsen.....	20
gg)	Einführung von abgabenrechtlichen Alternativen	21
(1)	Wiederkehrende Beiträge.....	21
(2)	Gebühren	23
(3)	Umlagen/Wegeverband	23
(4)	Steuern.....	24
b)	Gemeindehaushaltsrechtliche Regelungen.....	25
c)	Verfahrensregelungen.....	25
d)	Straßenrechtliche Regelungen.....	28
e)	Zuwendungsrechtliche Regelungen	29
3.	Pflicht des Landes zum finanziellen Ausgleich	29
a)	Entsprechender Ausgleich aufgrund des strikten Konnexitätsprinzips	29
aa)	Kein Ausgleich bei freiwilligen Aufgaben oder freiwilliger Entlastung.....	29
bb)	Ausgleichspflicht bei pflichtigen Entlastungen im Bereich der Pflichtaufgaben.....	30
(1)	Geltung des strikten Konnexitätsprinzips	30
(2)	Ausgestaltung des Ausgleichs	31
(a)	Pauschalierung.....	31
(b)	Zweckbindung.....	34
(c)	Mögliche Regelungsalternative.....	34
b)	Angemessener Ausgleich aufgrund eines Eingriffs in die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	35
II.	Entlastung im Bereich des Erschließungsbeitragsrechts	36
III.	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen	39

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde um gutachterliche Stellungnahme zu folgenden Themen gebeten:

1. Darstellung und Bewertung der gesetzlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten zu den Straßenbaubeiträgen im Kommunalabgabengesetz (KAG) unter dem Aspekt der Entlastung

der Beitragsschuldner insbesondere auch unter Berücksichtigung der Regelungen der KAGs und der KAG-Gesetzentwürfe der anderen Bundesländer.

2. a) Welche verfassungsrechtlichen Folgen ergeben sich für das Land und die Kommunen aus den unter Nummer 1 aufgeführten gesetzlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten zu den Straßenbaubeiträgen im KAG insbesondere auch vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung und der strikten Konnexität in Brandenburg?

b) Müssen die Straßenbaukosten dauerhaft vom Land vollumfänglich getragen werden oder ist eine Pauschalierung möglich (vgl. VerfGBbg, Urt. vom 30. April 2013, Az. VfGBbg 49/11, zur Kita-Finanzierung)? Wie könnte diese Pauschale ausgestaltet sein?

3. a) Welche haushaltsrechtlichen Regelungsmöglichkeiten gibt es, um durch Landeszuwendungen die Beitragsschuldner bei den Straßenbaubeiträgen zu entlasten?

b) Ist dafür eine Änderung des KAG notwendig?

4. Welche Gestaltungsspielräume hat der Landesgesetzgeber bzw. die Landesregierung bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen?

B. Stellungnahme

Rechtlich ist zwischen Straßen(aus)baubeiträgen (unter I.) und Erschließungsbeiträgen (unter II.) zu unterscheiden. Das in den §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) geregelte Erschließungsbeitragsrecht ist eine Spezialregelung zur Beitragserhebung für die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen, also insbesondere von Straßen, Wegen und Plätzen. Für die nicht unter das Erschließungsbeitragsrecht des Bundes fallenden Straßenbaumaßnahmen gelten die abgabenrechtlichen Bestimmungen des KAG.

I. Entlastung im Bereich der Straßenbaubeiträge

Da bereits das geltende Recht Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger vorsieht, ist hierauf zunächst einzugehen (1.). Sodann wird dargelegt, welche weitergehenden Möglichkeiten der Gesetzgeber hat, die Anlieger zu entlasten (2.). Abschließend wird erörtert, inwieweit gesetzliche Änderungen eine Pflicht des Landes zu einem finanziellen Ausgleich begründen (3.).

1. Entlastungsmöglichkeiten nach der geltenden Rechtslage

a) Ausnahmen von der Beitragserhebungspflicht

Gem. § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG sollen Straßenbaubeiträge erhoben werden. Zudem soll das Beitragsaufkommen den Aufwand in der Regel decken (§ 8 Abs. 4 Satz 8 KAG). Damit gelten sowohl für das Ob der Beitragserhebung als auch für den Umfang der Beitragserhebung Sollvorschriften. Das bedeutet, dass grundsätzlich eine Pflicht zur vollständigen Beitragserhebung besteht. Etwas anderes gilt aber für atypische Fälle. Dies ist, wie das Verwaltungsgericht Potsdam ausgeführt hat, etwa dann anzunehmen, „wenn der durch eine ausgebaute Anlage vermittelte Vorteil schwierig festzustellen oder zu bemessen ist und dem Vorteil der Beitragspflichtigen keine nennenswerte Bedeutung zukommt oder wenn ein offenkundiges Ungleichgewicht bei der Bevorteilung der beitragspflichtigen Grundstücke dadurch besteht, dass der betreffende Ausbau ganz überwiegend bestimmten kommunalen Einrichtungen zugute kommt; schließlich, wenn der umlagefähige Aufwand so gering ist, dass es finanzwirtschaftlich nicht vertretbar erscheint, diesen auf die Beitragspflichtigen umzulegen.“¹

Denkbar ist auch, dass eine Gemeinde aufgrund ihrer guten Finanzsituation auf die Beitragserhebung ganz oder teilweise verzichten kann. Zu beachten ist hier aber, dass in § 3 Abs. 2 Satz 1 KAG und § 64 Abs. 2 BbgKVerf ein grundsätzlicher Vorrang der Beitragsfinanzierung vor der Steuerfinanzierung vorgesehen ist. Als Rechtfertigung für einen Verzicht auf die Beitragserhebung genügt es daher nicht, dass sich eine Gemeinde den Beitragsausfall finanziell leisten kann. Eine atypische Situation, die den Verzicht auf die Beitragserhebung rechtfertigt, kommt aber in Betracht, wenn die Gemeinde die Rangfolge der Deckungsmittel einhält und trotz des Beitragsverzichts sowohl die stetige Aufgabenerfüllung als auch die dauernde Leistungsfähigkeit sichergestellt ist.²

Es liegt zwar nicht im Ermessen der Gemeinde, festzulegen, ob eine solche Ausnahme zulässig ist. Soweit aber der Ausnahmefall ein Absehen von einer vollständigen Beitrags-

¹ VG Potsdam, Urt. vom 13. Mai 2011, Az. 12 K 508/07, juris, Rn. 18.

² So für die damals vergleichbare Rechtslage in Bayern BayVGh, Urt. vom 9. Nov. 2016, Az. 6 B 15.2732, juris, Rn. 39.

erhebung rechtfertigt, steht der Gemeinde ein Ermessen zu, ob sie insoweit auf die Beitragserhebung verzichtet oder nicht.³

b) Ausschluss der Beitragserhebung für laufende Unterhaltung und Instandsetzung, Verzicht auf beitragspflichtige Maßnahmen im Rahmen der Straßenbaulast

Straßenbaubeitragspflichtige Maßnahmen sind gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG insbesondere die Erweiterung, Erneuerung und Verbesserung der Straße,⁴ während nach dieser Vorschrift für die laufende Unterhaltung und für die Instandsetzung keine Beiträge erhoben werden dürfen. Ob eine bestimmte Maßnahme als beitragspflichtige Baumaßnahme zu qualifizieren ist oder als Unterhaltungs- bzw. Instandsetzungsmaßnahme, ist eine ggf. gerichtlich überprüfbare Rechts- und Tatsachenfrage, die nicht zur Disposition der Gemeinde steht. Hingegen steht es – im Rahmen der sich aus der Straßenbaulast ergebenden Grenzen – im Ermessen der Gemeinde, ob sie eine marode Straße erneuert oder nur instand setzt.⁵

Im Rahmen der Pflichten aus der Straßenbaulast steht es auch im Ermessen der Gemeinde, ob sie auf eine bestimmte beitragspflichtige Baumaßnahme, etwa eine Erweiterung oder Verbesserung, verzichtet.

Der Umfang der Straßenbaulast ergibt sich aus § 9 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG). Danach haben die Träger der Straßenbaulast nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, umzugestalten oder sonst zu verbessern. Dabei sind die allgemein anerkannten Regeln der Technik, die Belange des Fußgänger-, Rad- und Behindertenverkehrs, des öffentlichen Personennahverkehrs, des Wirtschaftsverkehrs, des Umweltschutzes und der Stadtentwicklung sowie insbesondere der Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen, auch bei Bundesfernstraßen, angemessen zu berücksichtigen. Den Anforderungen und Bedürfnissen von Frauen und Männern jeden Alters ist beim Bau und der Unterhaltung von Straßen Rechnung zu tragen. Zur Straßenbaulast gehören nicht die Beleuchtung, die Reinigung, das Schneeräumen und das Streu-

³ BayVGh, Urt. vom 9. Nov. 2016, Az. 6 B 15.2732, juris, Rn. 34.

⁴ Die Vorschrift benennt zudem die Herstellung und Anschaffung. Diese Maßnahmen sind aber oftmals vom Erschließungsbeitragsrecht abgedeckt.

⁵ Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 8. Aufl. 2007, § 32 Rn. 8.

en bei Schnee- und Eisglätte. Sind die Träger der Straßenbaulast unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außerstande, diese Aufgaben zu erfüllen, so haben sie auf einen nicht verkehrssicheren Zustand vorbehaltlich anderweitiger Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden durch Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen hinzuweisen.

c) Begrenzung des beitragsfähigen Aufwands durch den Erforderlichkeitsgrundsatz

Wie allgemein im Beitrags- und Gebührenrecht können auch Straßenbaubeiträge nur erhoben werden, soweit der Aufwand, der der Gemeinde entstanden ist, erforderlich ist.⁶ Dies bezieht sich sowohl auf die Erforderlichkeit der Maßnahme selbst (z.B. Bau eines Gehweges, Breite und Länge des Ausbaus, verwendetes Material) als auch auf die Kosten der Maßnahme. Jedenfalls im Hinblick auf die Erforderlichkeit der abzurechnenden Maßnahme besteht für die Gemeinden allerdings ein weiter Spielraum, der erst überschritten ist, wenn die von der Gemeinde gewählte Lösung schlechthin unvertretbar ist. Die Gemeinde muss sich daher nicht auf das Notwendigste beschränken.⁷ Daher ist der Erforderlichkeitsgrundsatz nach der geltenden Rechtslage nur in Ausnahmefällen geeignet, die Beitragsbelastung der Anlieger zu begrenzen. Vielmehr liegt die Verantwortung bei den gemeindlichen Entscheidungsträgern, die durch die Wahl der Ausbauvariante den Umfang der Beitragsbelastung der Anlieger beeinflussen können.

d) Abzug des Vorteils der Allgemeinheit

Wenn die Straße erfahrungsgemäß auch von der Allgemeinheit oder der Gemeinde selbst in Anspruch genommen wird, dann muss dies bei der Berechnung des umlagefähigen Aufwands berücksichtigt werden. Denn die Anlieger zahlen Beiträge nur für den eigenen Vorteil, nicht aber für den Vorteil der Allgemeinheit oder der Gemeinde selbst. Daher schreibt § 8 Abs. 4 Satz 7 KAG vor, dass in diesem Fall der Betrag, der dem wirtschaftlichen Vorteil der Allgemeinheit entspricht, außer Ansatz bleibt. Die Festsetzung dieses Gemeindeanteils ist kein exakter Berechnungsvorgang, sondern eine Ermessens- und Gestaltungsentscheidung des gemeindlichen Satzungsgebers.⁸ Auch hier sind Typisie-

⁶ VG Frankfurt (Oder), Urt. vom 18. Feb. 2016, Az. VG 3 K 174/13, juris, Rn. 44.

⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 31. Aug. 2007, Az. OVG 9 N 148.05, juris Rn. 24; *Becker*, in: *Becker u.a., Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg*, Band II, Losebl. Stand Jan. 2017, § 8 Rn. 231 ff., der für die Kostenerfordlichkeit einen strengeren Maßstab ansetzt.

⁸ *Driehaus* (Fn. 5), § 34 Rn. 8.

rungen gestattet. Üblich ist eine Aufteilung nach der Verkehrsbedeutung der Straßen (Anliegerstraßen, Haupterschließungsstraßen und Hauptverkehrsstraßen) und nach Teileinrichtungen (Fahrbahn, Gehweg, Radweg, Beleuchtung).⁹ Abgesehen von der Pflicht zur Beachtung des Vorteilsprinzips macht das KAG den Gemeinden hierzu keine gesetzlichen Vorgaben, etwa in Form von Mindestbeteiligungen der Anlieger. Die Gemeinden können daher die Anlieger dadurch entlasten, dass sie einen Gemeindeanteil vorsehen, der am oberen Rand ihres durch das Vorteilsprinzip begrenzten Ermessensrahmens liegt.

Aus dem Gesagten folgt, dass die Anlieger von dem Anteil des Aufwands der Straßenbaumaßnahme, der dem Allgemein- oder Gemeindevorteil zuzuordnen ist, bereits nach geltendem Recht vollständig entlastet sind. Weitergehende Entlastungen der Anlieger durch gesetzliche Neuregelungen betreffen demzufolge stets allein den Vorteil der Anlieger. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass der Begriff des Vorteils und die daran knüpfenden Abgabenlasten einer gesetzlichen Ausformung bedürfen. Dem Gesetzgeber bleibt daher unbenommen, den Vorteil von Straßenbaumaßnahmen für die Anlieger ganz oder teilweise abweichend von dem bisherigen Verständnis zu bewerten oder ganz oder teilweise davon abzusehen, für Anliegervorteile die Erhebung einer Gegenleistung in Form von Beiträgen anzuordnen.

e) Abzug von Zuwendungen

Zuwendungen Dritter sind gemäß § 8 Abs. 4 Satz 7 KAG zunächst nur zur Deckung des Gemeindeanteils zu verwenden. Dies gilt allerdings nur, sofern der Zuwendende nichts anderes bestimmt hat. Die Gemeinde kann sich daher zur Entlastung der Anlieger um eine entsprechende Bestimmung des Zuwendungsgebers bemühen, wenn dessen Zuwendungsrichtlinien eine solche Verwendung der Mittel ermöglichen.

f) Maßstabsregelungen

In der Beitragssatzung muss der Maßstab für die Berechnung der Beitragshöhe geregelt werden (§ 2 Abs. 1 Satz 2 KAG). Bemessungsgrundlage ist der wirtschaftliche Vorteil, der den Anliegern durch die Möglichkeit der Nutzung der (erweiterten, verbesserten, erneuerten) Straße geboten wird (§ 8 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 6 Satz 1 KAG). Für Straßenbaubeiträge sollen gem. § 8 Abs. 6 Satz 3 KAG die Art und das Maß der baulichen Nutzung des

⁹ Vgl. *Driehehaus* (Fn. 5), § 34 Rn. 11.

Grundstücks berücksichtigt werden. Dabei kann der Satzungsgeber im Rahmen des Gleichbehandlungsgebots typisieren und pauschalisieren.¹⁰ Eine gesetzliche Regelung zum Spielraum der Gemeinde bei der Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung trifft § 8 Abs. 6 Satz 6 KAG. Hiernach kann die Beitragssatzung für bestimmte Grundstücke ein pauschales Tiefenbegrenzungsmaß vorsehen.

Allen Maßstabsregelungen ist gemeinsam, dass sie zwar die Beitragshöhe für einzelne Grundstücke beeinflussen, nicht aber den auf die Anlieger insgesamt umzulegenden Aufwand. Eine Entlastung für bestimmte Grundstücke führt daher notwendig zu einer höheren Belastung der anderen Grundstücke.

g) Billigkeitsmaßnahmen

Nach dem KAG können die Gemeinden für einzelne Beitragspflichtige Billigkeitsmaßnahmen treffen, um eine sachliche oder persönliche Unbilligkeit im Einzelfall¹¹ zu vermeiden (§ 12c KAG und § 12 Abs. 1 KAG i.V.m. §§ 163, 222, 227 und 234 AO). Möglich sind die Stundung des gesamten Betrages oder eines Teils (dies umfasst auch die Einräumung einer Ratenzahlung), der vollständige oder anteilige Erlass der Forderung und die Verringerung der Zinsen (gem. § 12 Abs. 1 KAG i.V.m. § 238 AO beträgt der Stundungszins 6 % im Jahr) bis hin zum Verzicht auf Zinsen für die Stundung oder Ratenzahlung.

2. Möglichkeiten für weitergehende gesetzliche Regelungen zur Entlastung der Anlieger

Nachfolgend werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Möglichkeiten des Gesetzgebers geschildert, über das geltende Recht hinausgehende Regelungen zur Entlastung der Anlieger zu schaffen. Rechtliche Vor- oder Nachteile einzelner Lösungen werden dargestellt, jedoch keine Empfehlungen ausgesprochen. Denn in jedem Fall wird der Gesetzgeber jenseits der rechtlichen Fragen politisch abzuwägen haben zwischen einer Entlastung der Anlieger einerseits und der entsprechenden Mehrbelastung des Landes, der Kommu-

¹⁰ *Becker* (Fn. 7), § 8 Rn. 287.

¹¹ Näher dazu *Herrmann*, in: *Becker u.a., Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg*, Band II, Losebl. Stand Feb. 2014, § 12c Rn. 12 ff.

ne oder anderer Abgabepflichtiger bzw. der Reduzierung von Umfang oder Qualität des gemeindlichen Straßenbaus andererseits.¹²

Denkbare gesetzliche Lösungen betreffen nicht nur das Abgabenrecht selbst (a), sondern auch das Gemeindehaushaltsrecht (b), das Verfahrensrecht (c), das Straßenrecht (d) und das Zuwendungsrecht (e). Die Lösungen schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können und müssen ggf. miteinander kombiniert werden. Jede Lösung kann zudem auf vielfältige Weise im Einzelnen ausgestaltet werden. Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich daher auf die Beschreibung der grundlegenden Regelungsideen und, soweit vorhanden, Hinweise auf Regelungsbeispiele in anderen Ländern.¹³

a) Abgabenrechtliche Regelungen

aa) Modifikation der Beitragserhebungspflicht

(1) Die drei Grundmodelle

Im Hinblick auf das Ob der Beitragserhebung sind drei Grundmodelle zu unterscheiden, das Selbstverwaltungsmodell, das Verbotsmodell und das Pflichtmodell:

Zunächst ist denkbar, dass der Landesgesetzgeber es der eigenverantwortlichen Entscheidung der Gemeinde überlässt, ob sie Straßenbaubeiträge erhebt oder nicht (Selbstverwaltungsmodell). Dies ist der von der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 97 Abs. 1 und 2 LV) vorgesehene Normalfall. Denn sowohl der Ausbau von Straßen mit örtlicher Verkehrsbedeutung als auch die Erhebung von Abgaben für gemeindliche Leistungen sind Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie,¹⁴ die es den Gemeinden ermöglicht, im Rahmen der Gesetze über das Ob und das Wie der Aufgabewahrnehmung und der Abgabenerhebung eigenverantwortlich zu entscheiden.

¹² Vgl. *Becker*, Wer gewinnt und wer verliert? – Anmerkungen zu Überlegungen, Straßenbaubeiträge abzuschaffen, LKV 2018, 265 ff.

¹³ Eine Zusammenstellung von möglichen Lösungen findet sich auch im Bericht der Landesregierung zum Beschluss des Landtages „Grundlagen für eine Weiterentwicklung der Straßenausbaubeiträge schaffen!“, LT-Drs. 6/10024; siehe auch *Brenner*, Rechtsgutachten zur Weiterentwicklung des Straßenausbaubeitragsrecht im Freistaat Thüringen, erstellt im Auftrag des Thüringer Innenministeriums, 2009, S. 78 ff.; das Gutachten ist hier abrufbar:

https://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/schwerpunkte/kommunales/gutachten_stra__enausbaubeitr__ge.pdf.

¹⁴ Zum kommunalen Straßennetz BVerwG, Beschl. vom 22. Dez 1994, Az. 4 B 114/94, juris, Rn. 18; zur Abgabenhöhe *Nierhaus/Engels*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 53.

Die Selbstverwaltungsgarantie gilt jedoch nicht schrankenlos, sondern kann durch Gesetze begrenzt werden. Daher ist es dem (Landes-)Gesetzgeber grundsätzlich möglich, die Erhebung einer bestimmten Kommunalabgabe zu verbieten oder einzuschränken (Verbotsmodell) oder umgekehrt die Gemeinde zur vollständigen oder anteiligen Erhebung einer Kommunalabgabe zu verpflichten (Pflichtmodell). Da in beiden Fällen die gemeindliche Selbstverwaltung beschränkt wird, ist ein solches Gesetz nur verfassungskonform, wenn es den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahrt.¹⁵ Die Regelung muss also zur Erfüllung eines öffentlichen Zweckes geeignet, erforderlich und angemessen sein.

(2) Einführung des Selbstverwaltungsmodells

Der Landesgesetzgeber kann die derzeit bestehende grundsätzliche Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen aufheben und stattdessen die Erhebung in das Ermessen der Gemeinde stellen.¹⁶ Dabei ist zu bedenken, dass neben der Sollvorschrift in § 8 Abs. 1 Satz 2 KAG auch die Regelungen über den Vorrang der Erhebung von Beiträgen und Gebühren vor der sonstigen (Steuer-)Finanzierung (§ 3 Abs. 2 Satz 1 KAG und § 64 Abs. 2 BbgKVerf) entsprechend zu modifizieren sind. Rechtlicher Vorteil einer solchen Regelung ist, dass sie verfassungsrechtlich unbedenklich ist, weil damit der Gedanke der kommunalen Selbstverwaltung bestmöglich zum Ausdruck kommt. Die Gemeinde kann entscheiden, ob sie ihre finanziellen Ressourcen für den Straßenbau ohne Refinanzierung durch die Anlieger einsetzt oder für andere Zwecke verwendet. Ebenso hat die Gemeinde die Möglichkeit, die Anlieger von einem Teil der von ihnen nach derzeitigem Recht zu tragenden Beitragslast zu befreien. Da beim Selbstverwaltungsmodell die Höhe der Refinanzierung des gemeindlichen Aufwands von der Entscheidung der Gemeinde abhängt, besteht zudem für das Land der Vorteil, dass sich die Frage einer Ausgleichspflicht des Landes (dazu unter B.I.3) nicht stellt.

¹⁵ VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 50 ff. Einen Eingriff in den unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie dürfte selbst ein umfassendes Erhebungsverbot nicht darstellen. Denn die Abgabenhöhe ist kein Selbstzweck, sondern dient der Finanzierung der gemeindlichen Aufgaben. Der Kernbereich ist daher erst betroffen, wenn durch die Beschränkung der Abgabenhöhe die mit der Abgabe finanzierte Sachaufgabe nicht mehr wahrgenommen werden kann. Wird eine ausreichende finanzielle Kompensation geleistet, die die Gemeinden eigenverantwortlich für die Sachaufgabe verwenden können, ist daher der Kernbereich nicht angetastet; zur Kompensationspflicht siehe B.I.3.

¹⁶ So wurde in Hessen im Jahr 2018 die Sollvorschrift durch eine Ermessensregelung ersetzt, vgl. Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28. Mai 2018, GVBl. Nr. 9, S. 247; in Schleswig-Holstein wurde das Selbstverwaltungsmodell ebenfalls 2018 eingeführt, siehe Gesetz vom 4. Jan. 2018, GVBl. Nr. 2, S. 6.

Sofern es allerdings Ziel des Landes ist, flächendeckend eine Entlastung der Anlieger herbeizuführen, steht diesen Vorteilen gegenüber, dass eine Entlastung im Rahmen des Selbstverwaltungsmodells nicht nur vom kommunalpolitischen Willen der gemeindlichen Verantwortungsträger abhängt, sondern auch von den finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Gemeinde. Auch wenn der derzeit rechtlich normierte Vorrang der Beitragsfinanzierung vor der Steuerfinanzierung modifiziert wird, bleibt das Gebot zum Haushaltsausgleich nach § 63 Abs. 4 und 5 BbgKVerf unberührt. Die Einschränkung dieses Gebots für den speziellen Fall des Verzichts auf Straßenbaubeiträge erscheint fernliegend. Möchte der Gesetzgeber keine Entlastung der Anlieger von Straßenbaubeiträgen „nach Kassenlage der Gemeinde“, so hat er vielmehr die Möglichkeit, Fördermittel bereitzustellen.

Unabhängig von der Finanzsituation der Gemeinden führt das Selbstverwaltungsmodell aber auch zu rechtlich unterschiedlichen Lösungen. Ein solcher rechtlicher „Flickenteppich“ ist notwendige Folge der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie, die auf die spezifische örtliche Situation zugeschnittene Lösungen ermöglichen soll und die Entscheidung in die Hände der von den Gemeindebürgern gewählten Vertreter gibt.

(3) Einführung des Verbotsmodells

Will der Landesgesetzgeber örtlich unterschiedliche Lösungen vermeiden, kann er die Erhebung von Straßenbaubeiträgen verbieten. Rechtlicher Vorteil ist, dass in diesem Fall eine landesweit einheitliche Lösung gilt und die Entlastung der Anlieger nicht von der gemeindlichen Kassenlage oder anderweitigen gemeindlichen Prioritätensetzungen abhängt. Da ein Verbot die gemeindliche Selbstverwaltung beschränkt, ist ein solcher Eingriff jedoch nur zulässig, wenn er verhältnismäßig ist. Dies kann einen angemessenen finanziellen Ausgleich durch das Land erfordern. Darüber hinaus stellt sich die Frage der Geltung des strikten Konnexitätsprinzips (dazu unter B.I.3). Demzufolge muss das Land im Falle der Einführung des Verbotsmodells die Entlastung der Anlieger von den Kosten des gemeindlichen Straßenbaus mit den zusätzlichen Belastungen für den Landeshaushalt abwägen. Das Ergebnis einer solchen Abwägung ist nicht rechtlich vorgezeichnet, sondern eine Frage der finanz-, verkehrs- und sozialpolitischen Prioritätensetzung.

Kommunale Straßenbaubeiträge können in Baden-Württemberg und Bayern nicht erhoben werden. In Baden-Württemberg gilt dies seit jeher, in Bayern wurde die Erhebung mit Wirkung zum 1. Januar 2018 abgeschafft. Gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 3 BayKAG werden dort nunmehr für „die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen, beschränkt-öffentlichen

Wegen, in der Baulast der Gemeinden stehenden Teilen von Ortsdurchfahrten und der Straßenbeleuchtung (Straßenausbaubeitragsmaßnahmen)“ keine Beiträge mehr erheben.¹⁷

(4) Präzisierung des Pflichtmodells

Schließlich ist denkbar, das geltende Pflichtmodell zu präzisieren. Wie oben gezeigt, besteht aufgrund der Sollvorschrift in atypischen Fällen die Möglichkeit, von einer Beitragserhebung abzusehen. Zur Schaffung von zusätzlicher Rechtssicherheit könnten solche Fallgestaltungen beispielhaft durch Gesetz geregelt werden. So sieht § 7 Abs. 1 Satz 4 ThürKAG Ausnahmen von der Sollvorschrift vor, wenn die Beitragserhebung für die Gemeinde zu keinem wesentlichen Vermögenszuwachs führen würde oder die finanzielle Situation der Gemeinde dauerhaft so günstig ist, dass sie ohne Verletzung der Einnahmebeschaffungsgrundsätze auf eine Beitragserhebung verzichten kann.

Zudem ist denkbar, die oben geschilderten, bereits jetzt bestehenden Spielräume, etwa bei der Bemessung des Gemeindeanteils oder bei der Gewährung von Ratenzahlungen, genauer zu regeln.

(5) Differenzierte Lösungen

Die oben genannten Grundmodelle müssen durch den Gesetzgeber nicht in Reinform verwirklicht werden. Vielmehr können sie miteinander kombiniert werden, sodass differenzierte Lösungen möglich sind. Genau genommen ist bereits die derzeitige Rechtslage eine Kombination von Pflichtmodell und Selbstverwaltungsmodell, da in atypischen Fällen eine Beitragserhebungspflicht nicht besteht und der Gemeinde auch bei der Bemessung des Gemeindeanteils und damit des Umfangs des auf die Anlieger zu verteilenden Aufwands ein Spielraum eingeräumt wird. Zudem kombiniert das derzeitige Recht das Pflichtmodell mit dem Verbotsmodell, soweit die Erhebung von Beiträgen für die laufende Unterhaltung und die Instandsetzung ausgeschlossen ist.

Denkbar sind beispielsweise folgende, auch miteinander kombinierbare Differenzierungen:

¹⁷ GVBl. Nr. 12 vom 29. Juni 2018, S. 449 f., siehe auch die Übergangsregelungen in Art. 19 BayKAG.

(a) Differenzierung nach der Verkehrsbedeutung

Der Gesetzgeber kann nach der Verkehrsbedeutung der Straßen differenzieren. Nimmt man die übliche Unterscheidung in Hauptverkehrsstraßen, Haupteerschließungsstraßen und Anliegerstraßen zum Ausgangspunkt, so ist beispielsweise denkbar, für Hauptverkehrsstraßen ein Erhebungsverbot zu normieren, für Haupteerschließungsstraßen eine Erhebungsmöglichkeit vorzusehen und für Anliegerstraßen eine Erhebungspflicht. Auch andere Kombinationen von Straßentyp und Grundmodell sind denkbar. So können z.B. nach § 26 Abs. 1 Satz 4 SächsKAG „Gemeindeverbindungsstraßen“ von der Beitragspflicht ausgenommen werden. Das sind Straßen, die dem nachbarlichen Verkehr zwischen Gemeinden bzw. deren Anschluss an das weiterführende Straßennetz dienen oder zu dienen bestimmt sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 3a SächsStrG).

(b) Differenzierung nach Teileinrichtungen

Der Gesetzgeber kann zudem nach Teileinrichtungen unterscheiden und beispielsweise unterschiedliche Erhebungsmodelle für Fahrbahnen, Gehwege, Radwege oder die Straßenbeleuchtung vorsehen.

(c) Differenzierung nach Ausbaumaßnahmen

Auch eine Differenzierung nach beitragspflichtigen Ausbaumaßnahmen ist denkbar. So ist beispielsweise der bereits nach derzeitigem Recht vorgesehene Ausschluss der Beitrags-erhebung für die laufende Unterhaltung und Instandsetzung auf Erneuerungsmaßnahmen ausdehnbar,¹⁸ während beispielsweise für Verbesserungen das Selbstverwaltungsmodell eingeführt werden kann.

(d) Differenzierung nach Ausbaustandards

Der Gesetzgeber kann das Erhebungsmodell davon abhängig machen, ob die Ausbaumaßnahme im Rahmen eines straßenbaurechtlichen Mindeststandards verbleibt oder ob sie darüber hinausgeht. Denkbar ist auch, statt von Mindeststandards von Durchschnittsstandards auszugehen und darüber hinausgehende Ausbaumaßnahmen von der Erhebungspflicht auszunehmen. Sieht der Gesetzgeber für über solche Standards hinausgehende Maßnahmen sogar ein Erhebungsverbot vor, entspricht dies einer Modifikation des

¹⁸ So sieht etwa § 8 KAG NRW keine Beiträge für Erneuerungsmaßnahmen vor.

oben beschriebenen Erforderlichkeitsgrundsatzes. Über den gesetzlich normierten Standard hinausgehende Baumaßnahmen sind dann nicht erforderlich im Sinne des Abgaberechts, sodass insoweit die Kosten nicht beitragsfähig sind. Zur Vermeidung von Rechtsunklarheiten ist es erforderlich, die Standards, gegebenenfalls weiter differenziert nach Verkehrsbedeutung und Teileinrichtungen, im Einzelnen näher festzulegen. Da die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie berührt ist, kann dies nicht durch Verwaltungsvorschriften erfolgen, sondern es bedarf der Normierung in einem Gesetz oder in einer Rechtsverordnung auf der Grundlage eines Gesetzes.

Eine Variante findet sich in § 7 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG. Danach sollen bei Anliegerstraßen die Interessen der Anwohner an einem ihren Bedürfnissen entsprechenden, ortstypischen und kostensparenden Ausbau besondere Berücksichtigung finden; bereits vorhandene, unter technischen Gesichtspunkten noch nutzbare Straßenbestandteile sollen in die Bauplanungen einbezogen werden, soweit hierdurch Kosteneinsparungen erzielt werden können.

(e) Differenzierung nach dem Aufwandsanteil

Der Gesetzgeber kann vorsehen, dass die Erhebungspflicht (oder die Erhebungsmöglichkeit) auf einen bestimmten Anteil des Gesamtaufwandes oder des von den Anliegern zu tragenden Aufwandes begrenzt ist oder dass der beitragsfähige Aufwand anteilig gekürzt wird oder werden kann.

Dies sei an einem Beispiel verdeutlicht: Angenommen, der beitragsfähige Aufwand für eine Straßenbaumaßnahme beträgt 1 Million Euro und der auf die Anlieger umzulegende Anteil (umlagefähiger Aufwand) beträgt 80 %, also 800.000 Euro. Der Gesetzgeber könnte beispielsweise festlegen, dass nur 50 % des beitragsfähigen Aufwandes umlagefähig ist. In diesem Fall wären also statt 800.000 Euro lediglich 500.000 Euro umlagefähig.

Hat der Gesetzgeber festgelegt, dass der von den Anliegern zu tragende Aufwand um 50 % zu kürzen ist, so wären statt 800.000 Euro lediglich 400.000 Euro umlagefähig.

Schließlich könnte der Gesetzgeber auch regeln, dass der beitragsfähige Aufwand um 50 % gekürzt wird. Es handelt sich um einen anderen regelungstechnischen Ansatz, der aber rechnerisch zu denselben Ergebnissen führt wie das zuvor genannten Beispiel. In diesem Fall wären statt 1 Million Euro lediglich 500.000 Euro beitragsfähig. Diese 500.000

Euro würden zu 80 % von den Anliegern zu tragen sein, sodass nach dieser Methode ebenfalls 400.000 Euro umlagefähig wären.

Ein solche Differenzierung findet sich in § 7 Abs. 4a ThürKAG, der ergänzend nach Verkehrsbedeutung und Teileinrichtungen unterscheidet. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„(4a) Die Straßenausbaubeitragssatzung kann für das gesamte Gemeindegebiet eine über den Vorteil der Allgemeinheit hinausgehende Eigenbeteiligung der Gemeinde vorsehen, wenn

1. es die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zulässt, die durch die Vorlage einer Übersicht über die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nach § 4 Nr. 4 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung beziehungsweise § 1 Abs. 2 Nr. 15 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik nachzuweisen ist,
2. die Gemeinde in den vergangenen drei Haushaltsjahren keine Bedarfszuweisungen in Anspruch genommen hat und im Finanzplanungszeitraum beziehungsweise nach der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung auch bei der Erhöhung des Gemeindeanteils keine Bedarfszuweisungen benötigt und
3. aufgrund der Bewertung sonstiger Risiken (zum Beispiel Bürgschaften, Gewährverträge, kreditähnliche Rechtsgeschäfte) keine Verschlechterung der Haushaltssituation der Gemeinde zu befürchten ist.

Die Eigenbeteiligung der Gemeinde darf für Straßen, die

1. überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, 80 vom Hundert,
2. überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen, 85 vom Hundert und
3. überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen, 90 vom Hundert

nicht überschreiten. Entsprechend der Verkehrsbedeutung der Straße sowie der einzelnen Teileinrichtungen ist dabei eine angemessene Abstufung vorzusehen. Bei Wegfall der Voraussetzungen nach Satz 1 ist das Satzungsrecht umgehend anzupassen.“

(f) Differenzierung nach der Aufwandshöhe

Die Beitragserhebungspflicht oder die Beitragserhebungsmöglichkeit könnte erst ab einer bestimmten absoluten Aufwandshöhe einsetzen. Da ein absoluter Betrag von der jeweiligen abzurechnenden Baumaßnahme abhängt, ist eine solche Regelung nur für den Fall sinnvoll, dass das Land den Kommunen Zuwendungen für den Straßenbau zuweist. Der Landesgesetzgeber könnte hierzu vorsehen, dass die Gemeinden für den Aufwand, der von der Zuweisung nicht gedeckt ist, Beiträge erheben können (oder müssen). Regelt der Landesgesetzgeber, dass die Landeszuweisung ausschließlich auf den von den Anliegern zu tragenden Anteil des Aufwandes angerechnet wird und im Übrigen eine Erhebungspflicht besteht, entspricht eine solche Lösung der bisherigen Regelung für den Fall, dass das Land gemäß § 8 Abs. 4 Satz 7 KAG als Zuwendungsgeber bestimmt, dass die Zuwendung zur Deckung des von den Anliegern zu tragenden Anteils am Aufwand zu verwenden ist.

(g) Differenzierung nach der Beitragshöhe

Der Gesetzgeber könnte bestimmen, dass eine Erhebungspflicht ab einer festzulegenden Beitragshöhe nicht mehr besteht. Eine solche Regelung kennt das rheinland-pfälzische KAG für Anschlussbeiträge. Nach § 7 Abs. 3 KAG RP werden für die Einrichtungen der Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung durch Rechtsverordnung Grenzwerte für eine vertretbare Belastung mit Benutzungsgebühren und Beiträgen festgelegt. Werden diese Grenzwerte überschritten, können die Gemeinden insoweit auf die Erhebung von Benutzungsgebühren und Beiträgen verzichten und die Kosten aus allgemeinen Deckungsmitteln finanzieren.¹⁹

(h) Differenzierung nach Beitragspflichtigen

Schließlich ist zu erwähnen, dass der Gesetzgeber bei der Regelung eines Erhebungsverbotes auch prüfen kann, ob er die Entlastung der Anlieger von den Straßenbaubeiträgen auf bestimmte Anlieger beschränkt. Zu berücksichtigen ist nämlich bei einem pauschalen Verbot, dass die Entlastung nicht nur private Grundstückseigentümer betrifft, sondern auch die öffentliche Hand, beispielsweise den Bund, den Landkreis oder das Land

¹⁹ Siehe auch § 6 Abs. 5 Satz 6 KAG Sachsen-Anhalt.

selbst. Diese Grundstücke sind nicht in den Anteil der Allgemeinheit einzubeziehen, da § 8 Abs. 4 Satz 7 KAG lediglich die gemeindeeigenen Grundstücke erwähnt.²⁰

Eine Differenzierung danach, ob die Beitragspflicht Private oder die öffentliche Hand trifft, ist allerdings rechtlich nicht anspruchlos, da auch Privatrechtspersonen, deren Anteile vollständig oder mehrheitlich Verwaltungsträgern gehören, der öffentlichen Hand zuzuordnen sind, weil es hierfür auf die im freien Ermessen der Verwaltungsträger stehende Entscheidung für eine formelle Privatisierung der Aufgabenwahrnehmung nicht ankommen kann. So kann es beispielsweise keinen Unterschied für die Beitragspflicht für ein Grundstück des kreislichen Rettungsdienstes machen, ob der Landkreis den Rettungsdienst als Eigenbetrieb und damit als rechtlich unselbstständigen Teil des Landkreises betreibt oder die Aufgabe durch eine kreiseigene GmbH wahrnimmt. Ein denkbares Abgrenzungskriterium könnte sein, ob eine juristische Person des Privatrechts Trägerin von Grundrechten ist. Das ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht der Fall, wenn die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar die Mehrheit der Anteile innehat.²¹ Nachteil einer solchen Differenzierung ist aber, dass auch kommunale Unternehmen, die mit von den Beiträgen befreiten Privaten im Wettbewerb stehen (beispielsweise Energieversorgungsunternehmen), mit Beiträgen belastet würden.

bb) Regelungen zum Verhältnis von Anliegervorteil und Vorteil der Allgemeinheit

Vergleichbar mit der Differenzierung des Erhebungsmodells nach dem Aufwandsanteil kann der Landesgesetzgeber auch Regelungen zum Verhältnis von Anliegervorteil und Vorteil der Allgemeinheit und damit zur Verteilung des gemeindlichen Anteils und des Anliegeranteils treffen. Er kann beispielsweise differenziert nach der Verkehrsbedeutung der Straßen und Teileinrichtungen Höchstgrenzen für den Anliegeranteil bzw. einen gemeindlichen Mindestanteil vorsehen oder einen Korridor vorgeben, in dem sich die Festlegung des gemeindlichen Satzungsgebers bewegen muss. Beispielsweise sieht § 11 Abs. 4 HessKAG vor, dass bei einem Umbau und Ausbau von Verkehrsanlagen bei der Bemessung des Beitrages mindestens 25 Prozent des Aufwands außer Ansatz bleiben, wenn diese Einrichtungen überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, mindestens 50 Prozent,

²⁰ Siehe OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 17. Jan. 2018, Az. OVG 9 N 48.15, juris, Rn. 16.

²¹ BVerfG, Urt. vom 22. Feb. 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 49 ff.

wenn sie überwiegend dem innerörtlichen Durchgangsverkehr dienen und mindestens 75 Prozent, wenn sie überwiegend dem überörtlichen Durchgangsverkehr dienen.²²

Der Gesetzgeber könnte auch neue Wege gehen und als Ausgangspunkt die Annahme vorsehen, dass jede Ausbaumaßnahme zunächst vorrangig dem Allgemeinwohl dient und Anliegeranteile nur in der Höhe anzusetzen sind, in der für die anliegenden Grundstücke eine Steigerung des Verkehrswertes²³ anzunehmen ist. Auch solche Regelungen werden aber ohne Typisierung und Pauschalierung nicht auskommen, da eine individuelle Verkehrswertsteigerung nicht präzise zu berechnen ist, sodass auch ein solcher Ansatz letztlich nur auf eine (deutliche) Reduzierung des Anliegeranteils hinausläuft.

cc) Regelungen zum Abzug von Zuwendungen

Der Gesetzgeber kann die Regelung in § 8 Abs. 4 Satz 7 KAG über die Anrechnung von Zuwendungen modifizieren und vorsehen, dass Zuwendungen Dritter bei fehlender Bestimmung des Zuwendungsgebers nicht vorrangig auf den Gemeindeanteil anzurechnen sind. Denkbar ist, gesetzlich vorzugeben, dass die Zuwendung auf die Gemeinde und die Anlieger entsprechend ihrem jeweiligen Anteil aufgeteilt wird oder dass die Zuwendung vorrangig auf den Anliegeranteil angerechnet wird. In § 6 Abs. 5 Satz 5 KAG Sachsen-Anhalt ist eine hälftige Verteilung vorgesehen.

Zu beachten ist allerdings, dass in jedem Fall die Bestimmung des Zuwendungsgebers vorrangig bleibt. Geht es um Zuwendungen des Landes, bedarf es daher keiner gesetzlichen Änderung, da das Land in seinen Zuwendungsrichtlinien die Anrechnung bestimmen kann. Für bestehende oder neu einzuführende Fördermittel des Landes kann daher geprüft werden, ob eine vollständige oder anteilige Anrechnung der Zuwendung auf den von den Anliegern zu tragenden Aufwand erfolgen kann.

dd) Maßstabsregelungen

Maßstabsregelungen sehen vor, wie der von den Anliegern zu tragende Anteil des beitragsfähigen Aufwandes auf die einzelnen Grundstücke zu verteilen ist. Werden die Maß-

²² Vgl. auch § 28 Abs. 2 SächsKAG.

²³ Zur Unterscheidung zwischen wirtschaftlichem Vorteil im Sinne des § 8 KAG und der Steigerung des Verkehrswertes des Grundstückes vgl. VG Potsdam, Urt. vom 18. Dez. 2015, AZ. VG 12 K 619/14, juris, Rn. 41.

stabsregelungen so geändert, dass einzelne Grundstücke, beispielsweise übergroße Grundstücke,²⁴ entlastet werden, führt dies zu einer höheren Belastung anderer Grundstücke. Maßstabsregelungen sind daher grundsätzlich nicht geeignet, die Anlieger insgesamt zu entlasten.

ee) Begrenzung der individuellen Beitragshöhe

Anstelle von Maßstabsregelungen kann der Gesetzgeber aber andere gesetzliche Vorkehrungen schaffen, mit der die individuelle Beitragshöhe begrenzt ist. Die Regelung setzt in diesem Fall nicht bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwandes auf die einzelnen Grundstücke an, sondern bei der Heranziehung des einzelnen Beitragspflichtigen. Steht nach Berechnung des beitragsfähigen und umlagefähigen Aufwands und nach Anwendung des Verteilungsmaßstabs der auf das einzelne Grundstück entfallende Beitrag fest, können für diesen Beitrag gesetzlich geregelte Begrenzungen greifen. Nach geltender Rechtslage ist es bereits möglich, im Fall unbilliger Härten den Beitrag ganz oder zum Teil zu erlassen. Der Gesetzgeber könnte die Voraussetzungen für diese Billigkeitsmaßnahmen präzisieren oder pauschalierende Begrenzungen vornehmen. So könnte der Gesetzgeber beispielsweise vorsehen, dass der Beitrag einen bestimmten Prozentsatz einer am Wert des Grundstücks orientierten Basisgröße (beispielsweise des Bodenrichtwerts) nicht überschreiten darf. So war in Bayern (vor Abschaffung der Ausbaubeiträge) in Art. 13 Abs. 7 BayKAG²⁵ vorgesehen, dass die Gemeinden durch Satzung bestimmen können, dass Beiträge im Einzelfall erlassen werden, soweit diese das 0,4-fache des Verkehrswerts des beitragspflichtigen Grundstücks überschreiten, und dass den überschießenden Anteil die Gemeinde zu tragen hat.

ff) Ratenzahlung, Zinsen

Der Gesetzgeber kann auch über die bereits geregelte Zulässigkeit von Billigkeitsmaßnahmen im Bereich der Stundung und der Stundungszinsen hinausgehende Zahlungserleichterungen schaffen. Beispielsweise kann er eine Ratenzahlung unabhängig vom Vorliegen individueller Härten ermöglichen oder vorgeben. Er kann auch einen niedrigeren Zinssatz (derzeit 6 %) vorsehen. So ist in § 11 Abs. 12 HessKAG geregelt, dass bei ein-

²⁴ Siehe § 6c Abs. 2 KAG Sachsen-Anhalt.

²⁵ Eingeführt durch Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 8. März 2016, GVBl. Nr. 3, S. 36.

maligen Beiträgen auf Antrag eine Zahlung in Raten eingeräumt werden soll, wobei die Beitragsschuld in bis zu zwanzig aufeinander folgenden Jahresraten beglichen werden kann. Der jeweilige Restbetrag ist jährlich mit höchstens einem Prozent über dem zu Beginn des Jahres geltenden Basiszinssatz nach § 247 BGB zu verzinsen.²⁶

Die Ratenzahlung könnte der Gesetzgeber zudem auf jährlich zu zahlende absolute Höchstbeträge (z.B. höchstens 2400 Euro im Jahr), auf anteilige Höchstbeträge (z.B. höchstens 10 % der Gesamtbeitragssumme) oder auf Höchstbeträge, die vom Einkommen der Beitragspflichtigen abhängig sind, begrenzen.

Möglich sind auch Erleichterungen für bestimmte Nutzungsarten. So sieht § 28 KAG BW eine zinslose Stundung vor, solange ein Grundstück zur Erhaltung der Wirtschaftlichkeit des Betriebs landwirtschaftlich oder als Wald genutzt werden muss.²⁷ Auch soweit ein Grundstück als Kleingarten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes genutzt wird, ist der Erschließungsbeitrag nach dieser Vorschrift zinslos zu stunden.²⁸ Art. 13 Abs. 3 Satz 1 BayKAG ermöglicht eine Stundung für unbebaute beitragspflichtige Grundstücke.

gg) Einführung von abgabenrechtlichen Alternativen

(1) Wiederkehrende Beiträge

Der Gesetzgeber kann anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge verpflichtend oder als Option für die Gemeinde die Erhebung wiederkehrender Beiträge vorsehen. Wiederkehrende Beiträge wurden zuerst in Rheinland-Pfalz eingeführt. § 10a KAG RP sieht vor, dass die jährlichen Investitionsaufwendungen für Verkehrsanlagen nach Abzug des Gemeindeanteils als wiederkehrender Beitrag auf die beitragspflichtigen Grundstücke verteilt werden. Dabei kann die Gemeinde regeln, dass sämtliche zum Anbau bestimmten Verkehrsanlagen des gesamten Gebiets oder einzelner, voneinander abgrenzbarer Gebietsteile der Gemeinde eine einheitliche öffentliche Einrichtung bilden, für deren Ausbau die wiederkehrenden Beiträge erhoben werden. Die Entscheidung über die eine Einheit bildenden Ver-

²⁶ § 14 Abs. 1 KAG RP sieht einen Zinssatz von höchstens 3 % über dem Basiszinssatz vor, ebenso § 8 Abs. 9 KAG SH; siehe auch § 22 Abs. 4 i.V.m. § 30 Abs. 3 SächsKAG (mindestens Basiszinssatz), § 13a Abs. 2 und 5 KAG Sachsen-Anhalt (zinslos in den ersten fünf Jahren, bei 20 Jahresleistungen 2 % über dem Basiszinssatz), § 7b Abs. 1 und 2 ThürKAG (bei fünf Jahren: Zins vertraglich zu regeln, bei bis zu 20 Jahren: 1,2 Prozentpunkte über Basiszins) und § 8 Abs. 10 SaarLKAG (mindestens 6 %).

²⁷ Siehe auch § 14 KAG RP, § 8 Abs. 11 SaarLKAG, § 3 Abs. 3 SächsKAG, § 13a Abs. 3 KAG Sachsen-Anhalt und § 7b Abs. 6 ThürKAG.

²⁸ Siehe auch § 13a Abs. 4 KAG Sachsen-Anhalt, § 7b Abs. 4 ThürKAG und § 8 Abs. 6 KAG MV.

kehrsanlagen trifft die Gemeinde in Wahrnehmung ihres Selbstverwaltungsrechts unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten.

Wiederkehrende Beiträge können auch auf Grundlage der Kommunalabgabengesetze in Hessen (§ 11a), Niedersachsen (§ 6b), im Saarland (§ 8a), in Sachsen-Anhalt (§ 6a), Schleswig-Holstein (§ 8a) und in Thüringen (§7a) erhoben werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind wiederkehrende Beiträge grundsätzlich verfassungsgemäß.²⁹ Jedoch verlange Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und Nichtbeitragspflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll. Erfolge die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen grundstücksbezogen, könnten nach dem Grundsatz der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit nur solche Grundstücke herangezogen werden, deren Eigentümer aus der Möglichkeit, die ausgebauten Straßen in Anspruch zu nehmen, einen Sondervorteil schöpfen können, der sich von dem der Allgemeinheit der Straßennutzer unterscheidet. Wesentlich für den Begriff des Beitrags sei der Gedanke der angebotenen Gegenleistung, des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten: Wenn das Gemeinwesen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eine besondere Einrichtung zur Verfügung stelle, so sollen diejenigen, die daraus besonderen wirtschaftlichen Nutzen ziehen oder ziehen können, zu den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung beitragen. Die für die Kostentragungspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit lasse sich insbesondere aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft oder -nähe und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache konkrete wirtschaftliche Vorteile oder Nutzen zu ziehen. Das schließe allerdings nicht aus, dass eine unbestimmte Vielzahl von Bürgern zu Beiträgen herangezogen wird, sofern ihnen jeweils ein Sondervorteil individuell-konkret zugerechnet werden kann. Soweit die Beitragserhebung grundstücksbezogen erfolgt, müsse auch der Sondervorteil grundstücksbezogen definiert werden. Er könne zum Beispiel in einer Erhöhung des Gebrauchswertes des Grundstücks durch die Belegenheit in einem verkehrsmäßig erschlossenen Gebiet oder in der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage bestehen, welche ihrerseits den Gebrauchswert des Grundstücks steigert. Eine Steigerung des Verkehrswertes sei nicht erforderlich.

²⁹ BVerfG, Beschl. vom 25. Juni 2014, Az.1 BvR 668/10, juris, Rn. 51 ff.

Weitergehende verpflichtende Anforderungen, wie zum Beispiel die Existenz eines "funktionalen Zusammenhangs" zwischen Verkehrsanlagen und den mit einem Ausbaubeitrag belasteten Grundstücken, seien verfassungsrechtlich nicht geboten. Allerdings dürfe sich aus Gründen der Belastungsgleichheit der Sondervorteil, dessen Inanspruchnahme durch die Erhebung eines Beitrags ausgeglichen werden soll, nicht in der Weise auflösen, dass Beitragspflichtige keinen größeren Vorteil aus der potentiellen Inanspruchnahme der Gegenleistung ziehen können als die nichtbeitragspflichtige Allgemeinheit. Damit bleibe Raum für eine Ausgestaltung der Beitragsverpflichtung durch den Gesetz- oder Satzungsgeber. Der danach eröffnete Spielraum sei erst dann überschritten, wenn kein konkreter Bezug zwischen dem gesetzlich definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen mehr erkennbar ist.

Die Erhebung wiederkehrender Beiträge hat den Vorteil, dass keine einmalige und oftmals hohe Beitragsbelastung entsteht, sondern dass die Belastung auf ein größeres Gebiet und einen längeren Zeitraum verteilt wird und sich der jährliche Beitrag daher in Grenzen halten lässt. Nachteil ist, dass je nach Größe des Beitragsgebietes ein dem jeweiligen Grundstück zuzuordnender Vorteil von Straßenbaumaßnahmen, die an entfernter gelegenen Straßen stattfinden, für den Beitragspflichtigen nicht immer ersichtlich ist und die Entlastung aufgrund der räumlichen Verteilung keine Entlastung der Anlieger insgesamt darstellt, sondern nur Anlieger der von Baumaßnahmen betroffenen Straßen im Abrechnungsgebiet zu Lasten der Anlieger der nicht betroffenen Straßen im selben Abrechnungsgebiet entlastet. Die Entlastung aufgrund der zeitlichen Verteilung lässt sich auch bei einmaligen Beiträgen durch die Ermöglichung von großzügigeren Ratenzahlungen erreichen.

(2) Gebühren

Im Anschlussbeitragsrecht (Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) haben die Gemeinden die Wahl, ob sie anstelle von Beiträgen Benutzungsgebühren nach § 6 KAG erheben. Eine solche Alternative zu Straßenbaubeiträgen kommt allenfalls theoretisch in Betracht, da nicht ersichtlich ist, wie eine Abrechnung der Gebühren nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der Straße durch die jeweiligen Nutzer erfolgen könnte.

(3) Umlagen/Wegeverband

Denkbar ist, dass jedenfalls für bestimmte (Wirtschafts-)Wege im Gemeindegebiet ein Wegeverband gegründet wird, der die Aufgabe des Wegebaus wahrnimmt. Mitglieder des

Verbandes sind die Grundstückseigentümer der im Verbandsgebiet liegenden Grundstücke, die den Verband über Umlagen finanzieren. Solche Verbände wurden, soweit ersichtlich, in Nordrhein-Westfalen in einzelnen Gemeinden diskutiert und erprobt.³⁰ Ob und inwieweit ein solches Modell bereits nach der derzeitigen Rechtslage möglich ist, ist im Einzelnen unklar.³¹ Jedoch hat der Landesgesetzgeber die Möglichkeit, entsprechende Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Rechtlicher Vorteil einer Verbandslösung ist, dass die Grundstückseigentümer in der Verbandsversammlung des Wegeverbandes ein Mitbestimmungsrecht über die Aufgabewahrnehmung des Verbandes haben und dass sich die Belastungen auf alle Mitglieder des Verbandes verteilen. Rechtlicher Nachteil ist, dass neue Organisationsstrukturen entstehen und damit, ähnlich wie bei den Gewässerunterhaltungsverbänden, Fragen der Zuständigkeit, der Aufsicht oder des Umlagemaßstabs aufgeworfen werden. Ein solcher Verband kann daher allenfalls als Option für bestimmte ländlich geprägte Teilgebiete einer Gemeinde eine Lösung bieten.

(4) *Steuern*

Steuern dienen der allgemeinen Finanzierung und werden nicht als Gegenleistung für eine bestimmte staatliche Leistung, wie beispielsweise den gemeindlichen Straßenbau, erhoben (vgl. § 3 Abs. 1 Abgabenordnung). Daher ist es zwar denkbar, dass als Kompensation für den Ausfall von Straßenbaubeiträgen die gemeindlichen Steuereinnahmen erhöht werden. Diese Steuereinnahmen werden aber weder ausschließlich von denjenigen erzielt, die von der Ausbaumaßnahme Vorteile erlangen, noch müssen die Einnahmen für den Straßenbau verwendet werden. Im Übrigen hat das Land den Gemeinden bereits nach derzeitiger Rechtslage die Zuständigkeit für die Erhebung der Steuern, für die das Land gem. Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG die Gesetzgebungskompetenz hat, nämlich für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, übertragen (§ 3 KAG, Art. 99 Satz 1 LV). Zudem haben die Gemeinden die Möglichkeit, die Hebesätze für die ihnen zufließende Grund-

³⁰ Siehe Westfälische Nachrichten vom 18. Juli 2018, hier abrufbar:

<https://www.wn.de/Muensterland/Kreis-Steinfurt/Metelen/3399708-Infoveranstaltungen-mit-Probeabstimmung-Zwei-Drittel-Mehrheit-fuer-einen-Wegeverband>.

³¹ Siehe *Scherer-Leydecker/Haack*, Zulässigkeit der Gründung eines Wegeverbandes nach dem Wasserverbandsgesetz des Bundes, Rechtsgutachterliche Stellungnahme für das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW, 2015, LT-Vorlage 16/3518.

steuer und Gewerbesteuer festzusetzen (Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG). Weitergehende landesgesetzliche Regelungen sind daher nicht ersichtlich.

Denkbar ist allenfalls, dass die durch den Landesgesetzgeber zu beeinflussenden Steuereinnahmen des Landes, insbesondere durch Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes,³² erhöht werden und diese Mehreinnahmen an die Gemeinden weitergereicht werden. Dies ist jedoch keine Frage der Kompensation der gemeindlichen Beitragsausfälle durch abgabenrechtliche Alternativen, sondern eine Frage der Refinanzierung etwaiger Landeszuwendungen durch höhere Einnahmen des Landes in anderen Bereichen.

b) Gemeindehaushaltsrechtliche Regelungen

Wie oben bereits erörtert, ist bei (teilweiser) Einführung eines Selbstverwaltungsmodells daran zu denken, dass auch die Regelung des § 64 BbgKVerf über den grundsätzlichen Vorrang der Erhebung spezieller Entgelte zu modifizieren ist, da andernfalls aufgrund dieser Vorschrift im Einzelfall eine Erhebungspflicht bestehen kann.³³ So kann beispielsweise eine ausdrückliche Ausnahme für Straßenbaubeiträge normiert werden.

c) Verfahrensregelungen

Zur Verbesserung der Akzeptanz der Ausbaumaßnahme und der damit verbundenen Beitragsbelastung kann der Gesetzgeber den Gemeinden Informations-, Anhörungs- und Berücksichtigungspflichten auferlegen. So kann er beispielsweise im KAG oder in der Kommunalverfassung regeln, dass die Anwohner im Vorfeld von beitragspflichtigen Ausbaumaßnahmen über Art, Umfang und Kosten der Maßnahme rechtzeitig informiert werden und dass sie die Gelegenheit erhalten, ihre Vorstellungen einzubringen. So sieht Art. 5 Abs. 1a BayKAG vor, dass die Gemeinden die voraussichtlich Beitragspflichtigen möglichst frühzeitig über beabsichtigte beitragsfähige Vorhaben und das Verfahren der Bei-

³² Siehe Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG und das Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 29. Nov. 2010, GVBl. I Nr. 40, geändert durch Gesetz vom 23. Juni 2015, GVBl. I Nr. 16: Der Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer für Rechtsvorgänge, die sich auf im Land Brandenburg belegene Grundstücke beziehen, beträgt 6,5 Prozent.

³³ Siehe HessVGH, Urt. vom 12. Jan. 2018, Az. 8 A 1485/13, juris, Rn. 39 ff.

tragserhebung einschließlich in Betracht kommender Billigkeitsmaßnahmen informieren sollen.³⁴

Weitergehend kann das Land auch vorsehen, dass die Gemeinden die Vorschläge der Anwohner bei der Entscheidung über das Ob und Wie des Ausbaus berücksichtigen. Dabei dürfte aber zu beachten sein, dass die Letztentscheidung bei der von allen Bürgern gewählten und damit demokratisch legitimierten Gemeindevertretung liegt. Denkbar ist aber beispielsweise, dass im Falle eines Vetos der Anwohner die Gemeindevertretung zu einer erneuten Entscheidung verpflichtet ist.

Hat die Beteiligung der Anwohner rechtliche Auswirkungen, ist zu berücksichtigen, dass es nicht von vornherein eindeutig ist, welche Personen mit welchem Stimmgewicht an einer solchen Mitbestimmung zu beteiligen sind: Stellt man auf die Beitragspflichtigen ab, ist beispielsweise zu fragen, ob jede beitragspflichtige Person eine Stimme hat. Dann wäre eine GmbH, die ein Seniorenwohnheim in der betroffenen Straße betreibt, nur mit einer Stimme zu berücksichtigen, während bei mehreren Grundstückseigentümern ggf. ein vielfaches Stimmrecht gegeben wäre. Wird auf das Grundstück abgestellt, stellt sich die Frage, ob jedes Grundstück unabhängig von seiner Größe und Nutzung gleich zu berücksichtigen ist. Wird auf die Anwohner abgestellt, also Personen, die ihren Wohnsitz in der betroffenen Straße haben, werden Personen berücksichtigt, die eine Beitragslast nicht zu tragen haben, und es werden beispielsweise Mitarbeiter von in der Straße ansässigen Einrichtungen oder Betrieben nicht einbezogen. Eine Berücksichtigung nach den satzungsrechtlichen Maßstabsregelungen schließlich kann zwar sachangemessen sein, macht aber die Beteiligung kompliziert und setzt voraus, dass bereits im Vorfeld der Maßnahmen ein solcher Maßstab feststeht. Aus den genannten Beispielen folgt aber nicht, dass eine rechtlich relevante Beteiligung unzulässig oder unmöglich ist. Der Gesetzgeber muss diese Problematik jedoch im Blick haben und entweder selbst die Regelungen über die Beteiligungsberechtigten schaffen oder eine solche Regelung durch gemeindliche Satzung ermöglichen.

³⁴ Ähnlich § 7 Abs. 6 KAG RP: „Sobald die kommunale Gebietskörperschaft entschieden hat, eine Maßnahme durchzuführen, für die einmalige Beiträge erhoben werden sollen, teilt sie dies unverzüglich den Personen, die als Beitragsschuldner voraussichtlich in Betracht kommen, mit und weist darauf hin, dass sie mit der Zahlung von Beiträgen zu rechnen haben“; siehe auch § 13 ThürKAG und § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG MV.

Besonders ausführliche Verfahrensbestimmungen finden sich in § 6d KAG Sachsen-Anhalt. Die Vorschrift lautet:

„§ 6c Beteiligung der Beitragspflichtigen

(1) Die Gemeinden haben die später Beitragspflichtigen spätestens einen Monat vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme über das beabsichtigte Vorhaben sowie über die zu erwartende Kostenbelastung zu unterrichten, damit ihnen Gelegenheit bleibt, sich in angemessener Weise gegenüber der Gemeinde zu äußern. Im Falle der unterbliebenen Beteiligung haben die Beitragspflichtigen einen Anspruch auf Nachholung der Anhörung, sofern vertragliche Bindungen zur Durchführung der Maßnahme noch nicht bestehen.

(2) Wird ein wiederkehrender Beitrag erhoben, können die Gemeinden die Art und Weise des Ausbaus sowie die zeitliche Einordnung von Straßen, die nicht dem Durchgangsverkehr dienen, von der Zustimmung der Mehrheit der später Beitragspflichtigen abhängig machen.

(3) Bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nach § 6 kann die Gemeinde die Entscheidung über eine beitragsauslösende Maßnahme bei nicht dem Durchgangsverkehr dienenden Straßen (Anliegerstraßen) unter den ausdrücklichen Vorbehalt der Zustimmung der später Beitragspflichtigen stellen. Für die Feststellung der Mehrheit gilt, dass jedes Grundstück mit einer Stimme vertreten ist. Ist die erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden.

(4) Die Zustimmung kann auch in einem Erörterungstermin erklärt werden. Für die Einberufung zu dem Erörterungstermin finden die Vorschriften über die Einberufung einer Einwohnerversammlung entsprechend Anwendung. Über den Verlauf des Erörterungstermins ist ein Protokoll zu fertigen, das neben den Angaben über Ort, Zeitpunkt und Gegenstand der Anhörung diejenigen späteren Beitragspflichtigen, die der Maßnahme im Termin zugestimmt haben, namentlich benennt.

(5) Die Stimmabgabe bedarf der Schriftform. Sie wirkt auch gegen den Rechtsnachfolger.“

d) Straßenrechtliche Regelungen

Die Erhebung von Straßenbaubeiträgen ist eng verbunden mit der Straßenbaulast der Gemeinden. Daher kann der Landesgesetzgeber auch die Regelungen des Brandenburgischen Straßengesetzes daraufhin überprüfen, ob hier Möglichkeiten für die Entlastung der Anlieger bestehen. Neben der bereits oben erörterten Definition von beitragsfähigen Standards ist denkbar, dass den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt wird, die Straßenbaulast auf das Land zu übertragen. In diesem Fall entfielen die Möglichkeiten der Gemeinden, für Ausbaumaßnahmen Beiträge zu erheben, die Kostenlast trüge vielmehr das Land als neuen Träger der Straßenbaulast. Dies entspräche der Kostenverteilung im Falle eines Erhebungsverbotes durch das Land, hätte aber den Vorteil, dass wegen der Übertragung der Straßenbaulast die Entscheidung über Ob und Wie der Baumaßnahme nunmehr dem Land und damit dem Kostenträger obliege. Nachteil ist, dass das Land jedenfalls derzeit nicht über die Kapazitäten verfügen dürfte, einer solchen Erweiterung des Umfangs seiner Straßenbaulast verantwortungsvoll nachzukommen. Auch ist unklar, ob diese Lösung mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar ist. Zwar stünde es den Gemeinden frei, von der Übertragungsmöglichkeit Gebrauch zu machen. Ob das Land aber die Gemeinden durch finanzielle Anreize (Entlastung der Gemeindebürger) zur Hochzoning einer Aufgabe bewegen darf, ist zumindest fragwürdig. Daher könnten wohl allenfalls neue Zwischenformen der Straßenbaulast entwickelt werden, die einerseits die Durchführung der Maßnahmen vor Ort in gemeindlicher Verantwortung ermöglichen, andererseits Einflussmöglichkeiten des Landes als Kostenträger vorsehen.³⁵

Möglich ist auch, dass, wie oben dargelegt, die Straßenbaulast auf spezielle Wegeverbände übertragen wird.

Sieht der Gesetzgeber verstärkte Einflussmöglichkeiten der Anlieger auf die Entscheidung über straßenbauliche Maßnahmen vor, kann zudem geprüft werden, ob der Gemeinde erleichterte Möglichkeiten zur Einschränkung des Gemeingebrauchs bzw. zur Einziehung oder Teileinziehung der Straße (§§ 8, 15 BbgStrG) für den Fall eingeräumt werden, dass

³⁵ Siehe zu einer solchen Aufgabenverteilung die Vorgaben des § 79 Abs. 1 des Brandenburgischen Wassergesetzes für die Unterhaltung der Gewässer I. Ordnung: Die Pflicht zur Unterhaltung dieser Gewässer liegt beim Land. Jedoch obliegt die Durchführung der Unterhaltung an diesen Gewässern den Gewässerunterhaltungsverbänden nach Vorgaben des Wasserwirtschaftsamtes des Landes.

dies aufgrund einer Ablehnung der Baumaßnahme durch die Anlieger wegen des straßenbaulichen Zustandes gerechtfertigt ist.

e) Zuwendungsrechtliche Regelungen

Das Land kann im Rahmen seiner haushaltsrechtlichen Befugnisse Zuwendungen an Gemeinden für Zwecke des Straßenausbaus vorsehen. Dabei kann es bestimmen, dass diese Zuwendungen ganz oder anteilig den beitragspflichtigen Anliegern zugutekommen.

Möglich sind auch Zuwendungen des Landes an die Anlieger selbst. Diese könnten beispielsweise eine Erstattung ihres Beitrags (ganz oder anteilig) beim Land beantragen. Ein solches Verfahren zeigt zwar die Zahlungsströme transparent auf, doch wird damit sowohl beim Land (Zuwendungsverfahren) als auch bei den Gemeinden (Erhebungsverfahren) erheblicher Verwaltungsaufwand erzeugt, der bei einer Zuwendung an die Gemeinden entfiel. Da Anlieger auch Unternehmen sein können, wäre zudem in jedem Einzelfall die Vereinbarkeit der Zuwendung des Landes mit dem EU-rechtlichen Beihilfeverbot (Art. 107 AEUV) zu prüfen.

3. Pflicht des Landes zum finanziellen Ausgleich

a) Entsprechender Ausgleich aufgrund des strikten Konnexitätsprinzips

Nach Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV hat das Land einen entsprechenden finanziellen Ausgleich für Mehrbelastungen der Gemeinden zu schaffen, die dadurch entstehen, dass die Gemeinden durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (strikt Konnexitätsprinzip). Führt das Land eine oder mehrere der oben genannten Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger ein, stellt sich daher die Frage, ob das Land den Gemeinden auf Grundlage des strikten Konnexitätsprinzips einen finanziellen Ausgleich für diese Entlastung zu leisten hat.

aa) Kein Ausgleich bei freiwilligen Aufgaben oder freiwilliger Entlastung

Hierzu können zunächst zwei Fallgestaltungen ausgeklammert werden:

Eine Ausgleichspflicht des Landes wegen einer landesrechtlich normierten Entlastung der Anlieger besteht zum einen nicht, soweit der Straßenbau eine freiwillige Aufgabe der Gemeinde darstellt. Denn in diesem Fall entsteht die Mehrbelastung nicht durch eine gesetzliche Aufgabenübertragung, sondern durch die eigenverantwortliche Entscheidung der

Gemeinde. Ob eine solche freiwillige Aufgabe vorliegt oder nicht, ist anhand des in § 9 BbgStrG normierten Pflichtenkatalogs zu prüfen.

Zum anderen ergibt sich keine Ausgleichspflicht des Landes, wenn die landesgesetzlichen Regelungen die Entlastung der Anlieger fakultativ ausgestaltet haben. Auch hier entsteht die Mehrbelastung der Gemeinde nicht aufgrund der landesgesetzlichen Regelung, sondern aufgrund der gemeindeeigenen Entlastungsentscheidung. Insbesondere soweit das derzeitige Pflichtmodell durch ein Selbstverwaltungsmodell ersetzt wird, entstehen daher keine Ausgleichspflichten des Landes. Gleiches gilt für die Ausweitung aller anderen Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger, sofern die Entscheidung über das Ob und den Umfang dieser Entlastung allein den Gemeinden obliegt.

bb) Ausgleichspflicht bei pflichtigen Entlastungen im Bereich der Pflichtaufgaben

(1) Geltung des strikten Konnexitätsprinzips

Soweit die Straßenbaumaßnahme zu den pflichtigen Aufgaben der Gemeinde als Trägerin der Straßenbaulast nach § 9 BbgStrG zählt und die Entlastung der Beitragspflichtigen durch Landesgesetz verbindlich vorgegeben ist, ist hingegen das strikte Konnexitätsprinzip einschlägig. Zwar handelt es sich bei der gesetzlichen Einschränkung der gemeindlichen Refinanzierungsmöglichkeiten nicht um eine neue Aufgabe im wörtlichen Sinne. Das Landesverfassungsgericht entnimmt jedoch dem Art. 97 Abs. 3 LV ein „Verschlechterungsverbot im Vergleich zum status quo und bezogen auf die einzelne Aufgabe“.³⁶

Hierzu hat das Gericht ausgeführt, dass Kostendeckung kein sich mit der Übertragung der Aufgabe erledigendes einmaliges Ereignis sei, sondern ein fortlaufender Prozess. Nach dem Sinn und Zweck des Art. 97 Abs. 3 LV greife es zu kurz, die Pflicht zu Festlegungen über die Kostendeckung ausschließlich an den Übertragungsakt zu knüpfen. Dabei bliebe außer Acht, dass die übertragene Aufgabe sich mit dem Übertragungsakt keineswegs erledige, sondern fortlaufende Kosten nach sich zu ziehen pflege. Der Schwerpunkt der Kostenbelastung liege in der fortlaufenden Bewältigung der Aufgabe. Dem Schutzzweck des Art. 97 Abs. 3 LV entsprechend müssten für diese fortlaufend anfallenden Kosten Festlegungen über die Deckung bestehen. Mit dieser funktionalen Betrachtungsweise sei es

³⁶ VerfGBbg, Urt. vom 14. Feb. 2002, Az. 17/01, juris, Rn. 52 f.

nicht zu vereinbaren, wenn der Gesetzgeber eine bestehende – den Anforderungen des strikten Konnexitätsprinzips genügende – Kostenerstattungsregelung unter Ausnutzung der zum Zeitpunkt der erstmaligen Übertragung der Aufgabe bestehenden Verfassungsrechtslage (hier: relatives Konnexitätsprinzip) zu Lasten der Kommunen verändern dürfte. Da Art. 97 Abs. 3 LV für das strikte Konnexitätsprinzip (nur) auf "neue" öffentliche Aufgaben abstelle, brauche der Gesetzgeber zwar nicht von Verfassungs wegen tätig zu werden, um die Kostenerstattungsregelungen für bereits früher übertragene Aufgaben dem strikten Konnexitätsprinzip anzupassen. Entschließe er sich jedoch zu einer Änderung der Kostenregelung, dürfe er nicht hinter das bereits erreichte Niveau der Kostenerstattung zurückfallen.

Daraus folgt, dass der Gesetzgeber die bestehende Regelung über die Kostenerstattung für die pflichtigen Aufgaben der Gemeinden als Trägerinnen der Straßenbaulast gem. § 9 BbgStrG, nämlich die in § 8 KAG vorgesehene Erhebung von Beiträgen von den bevorteilten Anliegern,³⁷ nur ändern darf, wenn das bereits erreichte Niveau der Kostenerstattung aufrechterhalten bleibt. Verbietet das Land die Beitragserhebung, muss es also im Ergebnis den Gemeinden den bislang durch Beiträge erzielbaren Betrag erstatten.

(2) Ausgestaltung des Ausgleichs

(a) Pauschalierung

Nach der Rechtsprechung des Gerichts hindert das strikte Konnexitätsprinzip den Gesetzgeber nicht daran, statt einer centgenauen Abrechnung eine Kostenerstattungsregelung in typisierender und pauschalierender Form zu treffen, indem statt einer zeitraubenden und unsicheren Ermittlung der konkreten Ausgabensituation ein Rückgriff auf generelle Erfahrungswerte erfolgt. Der Gesetzgeber darf dabei auch ein Erstattungskonzept verfolgen, das über besondere Anreize für einen wirtschaftlichen und sparsamen Gesetzesvollzug eine kostensenkende Wirkung entfaltet. Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum ist durch das Verfassungsgericht aber in zweifacher Hinsicht beschränkt worden: Zum einen muss einer Pauschalierung eine vom Gesetzgeber vorzunehmende fundierte Prognose über die durch die Aufgabenübertragung bei den Kommunen verursachten notwendigen

³⁷ Wie das Land einen erforderlichen Mehrbelastungsausgleich regelt, ist von Verfassungs wegen nicht vorgegeben. Statt finanziellen Landeszuwendungen kann es daher auch die Schaffung von Möglichkeiten zur Erhebung von kommunalen Abgaben vorsehen, wie dies für den gemeindlichen Straßenbau durch § 8 KAG geschehen ist. Daher kommt es auch für das Verschlechterungsverbot nicht darauf an, ob der bisherige Ausgleich durch Landesmittel oder durch Kommunalabgaben erfolgt ist.

Kosten und ggf. ihre Beeinflussbarkeit durch die Kommunen zugrunde liegen. Art. 97 Abs. 3 LV verlangt vom Gesetzgeber also, eine Prognose unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse vorzunehmen, und verpflichtet ihn diesbezüglich zu prozeduraler Sorgfalt. Zum anderen ist eine pauschalierende und Kostensenkungspotentiale bei der Wahrnehmung der Aufgabe berücksichtigende Regelung nur zulässig, wenn jede einzelne betroffene Kommune die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit hat, durch zumutbare eigene Anstrengungen zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich zu kommen.³⁸

Trotz dieser Erleichterungen erscheint eine Prognose für die Mehrbelastung, die durch die Entlastung der Beitragspflichtigen entsteht, rechtlich anspruchsvoll. Denn zum einen ist die Höhe der Belastung und damit auch der Entlastung, wie eingangs gezeigt, von gemeindlichen Vorentscheidungen geprägt, insbesondere von der Frage, nach welchen Kriterien (Einteilung der Straßen nach Verkehrsbedeutung, Differenzierung nach Teileinrichtungen) und in welcher Höhe der Gemeindeanteil am beitragsfähigen Aufwand abzuziehen ist. Zum anderen ist die Aufgabe des Straßenbaus nicht in der Weise standardisierbar, dass für jede Gemeinde und für jedes Jahr die voraussichtlichen Kosten verlässlich prognostizierbar sind. Insbesondere kann von den Ausgaben in den letzten Jahren nicht auf die Ausgaben in künftigen Jahren geschlossen werden, da die Gemeinden etwa aufgrund ihrer Finanzsituation oder unterschiedlicher Prioritätensetzungen in der Vergangenheit keinen einheitlichen Ausbauzustand ihrer Straßen aufweisen. Daher ist auch die Prognose des für jeweils ein bestimmtes Jahr den Gemeinden zur Verfügung zu stellenden Betrages anspruchsvoll.

Denkbar wäre beispielsweise, einen langfristigen pauschalierten Soll-Ausbauzustand zu definieren, diesen mit einem pauschalierten Ist-Zustand zu vergleichen und die prognostizierten Kosten zur Herstellung und Aufrechterhaltung des Soll-Zustands unter Abzug eines pauschalierten Gemeindeanteils in Jahresscheiben aufzuteilen. Dabei können die Einsparungen, die die Gemeinden typischerweise erzielen, weil die Kosten für die Beitragserhebung entfallen, abgezogen werden. Ergänzend könnte ein Sondertopf zum Ausgleich in außergewöhnlichen Fällen (etwa wenn zusätzliche Baumaßnahmen nach einer Naturkatastrophe erforderlich werden) vorgesehen werden. Zudem wäre eine Langfristprognose

³⁸ VerfGBbg, Urt. vom 30. April 2013, Az. 49/11, juris, Rn. 88 f.

regelmäßig zu aktualisieren, weil sich die Verkehrsbedürfnisse, etwa aufgrund technischer Entwicklungen, ändern können.

Bei der Bildung von Pauschalen ist zu berücksichtigen, dass nicht ohne weiteres ein arithmetisch gebildeter Mittelwert gewählt werden kann. Der Gesetzgeber muss sich vielmehr fragen, ob es sachliche oder rechtliche Gründe für unterschiedliche Ausgangswerte gibt.³⁹ Nach hier vertretener Auffassung kommt es dabei jedenfalls beim Straßenbau darauf an, wie langfristig die Prognose ist. Je länger der betrachtete Zeitraum ist, umso eher können kurzfristige Abweichungen vom Durchschnitt nivelliert werden. Liegt der Ausbauzustand der Straßen einer Gemeinde beispielsweise deutlich unter dem Durchschnitt, weil die Gemeinde andere Prioritäten setzen wollte oder setzen musste, kann es sein, dass diese Gemeinde in den nächsten Jahren deutlich mehr Mittel für den Straßenbau benötigt als andere vergleichbare Gemeinden. Dadurch sinken aber die Kosten in späteren Jahren, während die Gemeinden, die „ältere“ Straßen haben, künftig höhere Kosten haben werden. Über einen langen Zeitraum betrachtet können sich daher etwaige Differenzen zwischen Mittelzuweisung und Ausbaubedarf ausgleichen. Daher wäre auch denkbar, dass den Gemeinden ermöglicht wird, den Ausgleich des Landes nicht in gleichmäßigen Jahresraten abzurufen, sondern dass sie die Mittel innerhalb eines bestimmten Zeitraums in jährlich unterschiedlicher Höhe abrufen können. Alternativ kommt in Betracht, dass das Land den Gemeinden die Mittel zu Beginn eines bestimmten Zeitraums für mehrere Jahre vorab zuweist.

Darüber hinaus ist eine Regelung erforderlich, die festlegt, wie der jährliche Ausgleichsbetrag auf die einzelnen Gemeinden⁴⁰ zu verteilen ist, beispielweise anhand der Straßenkilometer⁴¹.

³⁹ VerfGBbg, Urt. vom 30. April 2013, Az. 49/11, juris, Rn. 92 ff.

⁴⁰ Auch hinsichtlich der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Gemeinden besteht die Möglichkeit der Pauschalierung und Typisierung, vgl. dazu *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, S. 599 f.; eine gemeindeindividuelle Lösung sieht hingegen Art. 19 Abs. 9 BayKAG vor, der auf die zu einem Stichtag vorliegenden Beitragssatzungen und Bauprogramme abstellt, siehe dazu im Einzelnen LT-Drs 17/21586; hieran orientiert sich auch der Entwurf der Fraktion DIE LINKE im Landtag Sachsen-Anhalt für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes, LT-Drs. 7/3578, und der Entwurf der AfD-Fraktion im Thüringer Landtag für ein Gesetz zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge in Thüringen, LT-Drs. 6/5570. Eine solche Lösung ist sachgerecht, wenn die Beitragserhebung kurzfristig abgeschafft werden soll und daher für die erste Zeit eine Erstattungsregelung geschaffen werden muss. Langfristig kann auf zu einem bestimmten Stichtag vorhandene Satzungen oder Bauprogramme wohl nicht abgestellt werden, da dadurch zukünftige Maß-

(b) Zweckbindung

Auch eine Bindung der Finanzzuweisung des Landes an Zwecke des gemeindlichen Straßenbaus ist mit dem Konnexitätsprinzip vereinbar. In seiner Entscheidung aus dem Jahr 2013⁴² hat das Landesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass das Land von Verfassungs wegen nicht grundsätzlich gehindert sei, den Mehrbelastungsausgleich für die Verbesserung des Personalschlüssels in Kitas in das bestehende Zuschussverfahren nach § 16 Abs. 6 KitaG einzubinden, soweit dadurch das Gebot des vollständigen und finanzkraftunabhängigen Kostenausgleichs nicht verletzt wird. § 16 Abs. 6 KitaG sah und sieht vor, dass sich das Land an den Kosten der Kindertagesbetreuung durch einen zweckgebundenen Zuschuss an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe beteiligt.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in einer staatlichen Mittelbindung auch eine Beeinträchtigung der kommunalen Eigenverantwortung liegt, die rechtfertigungsbedürftig, aber grundsätzlich auch rechtfertigungsfähig ist. Das Landesverfassungsgericht hat in einer älteren Entscheidung⁴³ zum einfachen Konnexitätsprinzip aufgabenscharfe Einzelzuweisungen kritisch gesehen („nicht unbedingt sachdienlich“, „eine Art Zweckbindung der entsprechenden Zuweisung mit der Folge einer mittelbaren Beeinträchtigung der Organisationshoheit der Kommunen“), ohne dass es aber von einer Unzulässigkeit ausgegangen ist.

(c) Mögliche Regelungsalternative

Da mit der Bemessung des Ausgleichs rechtliches Neuland betreten werden müsste und sowohl das grundlegende Berechnungsprinzip als auch die Details streitbefangen sein dürften, liegt es nahe, dass der Gesetzgeber Regelungsalternativen in Betracht zieht, die vergleichbare Entlastungen bewirken, aber mit weniger Rechtsunsicherheit verbunden sind.

nahmen ggf. nicht ausreichend abgebildet werden. Auch eine „Spitzabrechnung“ auf der Grundlage der jährlich für den Straßenbau tatsächlich angefallenen Kosten mit jeder einzelnen Gemeinde dürfte kaum sachgerecht sein, wenn eine Abrechnung mit dem Land unbegrenzt möglich wäre. Sollen die Abrechnungsmöglichkeiten begrenzt werden, sind Standardisierungen erforderlich, sodass ein Vorteil gegenüber einer pauschalen Berechnung des Ausgleichs nicht mehr ersichtlich ist.

⁴¹ So der Entwurf der SPD-Fraktion des Hessischen Landtags für einen neuen § 45a Abs. 1 Satz 2 HessFAG („Die Mittel werden nach Straßenlänge verteilt“) im Rahmen des Gesetzentwurfs für ein „Gesetz zur vollständigen Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen“, LT-Drs. 19/6748. Der Entwurf der AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und des Landesfinanzausgleichsgesetzes (Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen) sieht eine Aufteilung je zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und der Gebietsfläche vor, LT-Drs. 17/7619.

⁴² VerfGBbg, Urt. vom 30. April 2013, Az. 49/11, juris, Rn. 104.

⁴³ VerfGBbg, Beschl. vom 18. Dez. 1997, Az. 47/96, juris, Rn. 54.

Daher könnte folgende Vorgehensweise geprüft werden: In einem ersten Schritt wird festgelegt, ob, für welche Maßnahmen, Straßentypen und Teileinrichtungen und in welcher Höhe die Anlieger vom Land finanziell entlastet werden sollen. In einem zweiten Schritt wird auf dieser Grundlage die Höhe der jährlichen Entlastung und die Verteilung auf die Gemeinden pauschal bestimmt. Der jeweilige Betrag wird den Gemeinden jährlich zweckgebunden und übertragbar zur Anrechnung auf den Anliegeranteil zugewendet. In einem dritten Schritt ist dann zu entscheiden, ob die Gemeinden weiterhin verpflichtet sein sollen, etwaige von der Zuweisung des Landes noch nicht abgedeckte Kosten durch Beiträge zu decken. Soll die Erhebungspflicht aufgehoben werden, wird sie durch eine Beitragserhebung im Ermessen der Gemeinde (Selbstverwaltungsmodell) ersetzt.

Sollen beispielsweise die Anlieger soweit möglich vollständig entlastet werden und die Beitragserhebungspflicht abgeschafft werden, wird die pauschale Zuwendung des Landes entsprechend hoch angesetzt. Durch die Anrechnung der Zuwendung auf den Anliegeranteil ist die entsprechende Entlastung der Anlieger gewährleistet. Durch Einführung des Selbstverwaltungsmodells haben die Gemeinden die Möglichkeit, eigenverantwortlich zu entscheiden, ob von der Zuwendung nicht gedeckte Kosten durch Beiträge umgelegt werden. Das strikte Konnexitätsprinzip ist daher in dieser Regelungsvariante nicht einschlägig.

b) Angemessener Ausgleich aufgrund eines Eingriffs in die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Sofern ein Beitragserhebungsverbot eine Ausbaumaßnahme betrifft, die keine pflichtige Maßnahme im Rahmen der Straßenbaulast darstellt, sondern eine freiwillige Maßnahme ist, die im Rahmen der vom kommunalabgabenrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatz gezogenen Grenzen liegt, greift zwar das strikte Konnexitätsprinzip nicht. Gleichwohl kann auch in diesen Fällen eine Pflicht des Landes zu einem angemessenen Ausgleich bestehen. Denn das Verbot der Beitragserhebung beeinträchtigt sowohl die Wahrnehmung der gemeindlichen Aufgabe des Baus der Straßen mit örtlicher Verkehrsbedeutung als auch die gemeindliche Abgabenhöhe und stellt damit einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie dar. Dieser Eingriff ist nur gerechtfertigt, wenn er verhältnismäßig ist. Dies kann erfordern, dass das Land eine angemessene finanzielle Kompensation für die Beschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltung leistet.⁴⁴ Hierfür gelten zwar nicht die Maßstäbe des

⁴⁴ Vgl. ThürVerfGH, Urt. vom 23. April 2009, Az. 32/05, juris, Rn. 119 ff. zur Neuregelung der Finanzierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung: Die verbleibenden Finanzierungslücken stellten erhebliche

strikten Konnexitätsprinzips. Eine Kompensation darf aber nicht so gering ausfallen, dass die Aufgabe nicht mehr effektiv wahrgenommen werden kann.

Ob und inwieweit aufgrund der vom Gesetzgeber konkret geregelten Entlastung der Anlieger Ausgleichsansprüche im Bereich der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung bestehen, dürfte im Einzelfall schwierig zu bestimmen sein. Hinzu kommt, dass im Bereich des Straßenbaurechts die Besonderheit besteht, dass zwischen freiwilligen und pflichtigen Aufgaben kaum rechtssicher zu unterscheiden ist. Zwar regelt § 9 BbgStrG unzweifelhaft eine pflichtige Aufgabe der Straßenbaulastträger („haben ... zu bauen“).⁴⁵ Jedoch ist die Entscheidung der Gemeinden über das Ob, den Umfang und den Zeitpunkt einer Straßenbaumaßnahme auf der Grundlage einer umfassenden Abwägung zu treffen, deren Ergebnis durch das Straßenrecht nicht im Einzelnen präjudiziert ist.⁴⁶ Insbesondere ist nach § 9 BbgStrG auch die Leistungsfähigkeit der Gemeinde einzubeziehen. Aus diesen Gründen könnte zum Zweck einer möglichst rechtssicheren Ausgestaltung des finanziellen Ausgleichs auf eine Unterscheidung zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben verzichtet und der Ausgleich allgemein nach den Grundsätzen der strikten Konnexität bemessen werden.

II. Entlastung im Bereich des Erschließungsbeitragsrechts

Die für Brandenburg geltenden Regelungen zum Erschließungsbeitragsrecht finden sich zwar im Bundesrecht (§§ 127 ff. BauGB). Jedoch handelt es sich lediglich um fortgeltendes Bundesrecht im Sinne des Art. 125a Abs. 1 GG, das durch Landesrecht ersetzt werden kann. Denn seit der Grundgesetzänderung 1994 ist das Erschließungsbeitragsrecht nach der ausdrücklichen Bestimmung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG nicht mehr Gegen-

Investitionshindernisse dar, welche die Besorgnis begründeten, dass die Aufgabenträger im Bereich der Abwasserentsorgung ihren Aufgaben in Zukunft zwar noch nachkommen, aber Verbesserungen und Erneuerungen von Anlagen nicht in zweckmäßigem Umfang in Angriff nehmen, weil die Finanzierung nicht gesichert ist. Zu Recht habe der Gesetzgeber selbst die Notwendigkeit gesehen, aus verfassungsrechtlichen Gründen einen finanziellen Ausgleich für die Belastungen vorzunehmen. Eine Regelung hierfür sei aber nur für Altfälle geschaffen worden, nicht jedoch für andere Maßnahmen. Dass damit Belange des Gemeinwohls, mithin überörtliche Belange, allein auf Kosten der örtlichen Gemeinschaft geregelt werden, sei nicht gerechtfertigt.

⁴⁵ Nicht Bestandteil der Straßenbaulast ist gem. § 9 Abs. 1 Satz 5 BbgStrG die Beleuchtung, jedoch kann eine ausreichende Straßenbeleuchtung aufgrund der Verkehrssicherungspflicht der Gemeinde im Einzelfall verpflichtend sein, vgl. OLG Hamm, Urt. vom 17. Jan. 2006, Az. 9 U 102/05, juris, Leitsatz.

⁴⁶ Zur eigenverantwortlichen Abwägung des Straßenbaulastträgers siehe *Jupe*, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht in Brandenburg, Losebl. Stand Nov. 2018, Kennz. 11.00 Erl. 1.1 und 1.4.

stand der (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz des Bundes.⁴⁷ Der Landesgesetzgeber ist frei, ob er von seiner Ersetzungsbefugnis Gebrauch macht.⁴⁸ In den Flächenländern ist das Erschließungsbeitragsrecht bislang in Baden-Württemberg und Bayern landesrechtlich normiert.⁴⁹

Zulässig ist nur eine Ersetzung, nicht jedoch eine Änderung oder Ergänzung des Bundesrechts durch Landesrecht, da andernfalls eine unübersichtliche Gemengelage von Bundes- und Landesrecht entstünde. Hingegen soll eine teilweise Ersetzung zulässig sein.⁵⁰ Da die Grenze zwischen zulässiger Teilersetzung und unzulässiger Änderung des Bundesrechts kaum rechtssicher zu ziehen ist, empfiehlt sich die vollständige Überführung dieses Rechtsgebietes in das Landesrecht, auch wenn der Landesgesetzgeber das Erschließungsbeitragsrecht, wie es derzeit geregelt ist, nur punktuell ändern will. Er kann in diesem Fall die geltenden Bestimmungen des BauGB mit den vorgesehenen Abweichungen vom Bundesrecht als eigenes Landesgesetz oder als Teil des Brandenburgischen Straßengesetzes oder des KAG erlassen.

Die Frage der Wahrnehmung der Ersetzungskompetenz stellt sich zunächst unabhängig davon, ob im Landesrecht Entlastungen bei der Zahlung von Straßenbaubeiträgen geregelt werden sollen. Da sich das Recht der Straßenbaubeiträge und das Erschließungsbeitragsrecht nebeneinander entwickelt haben, bestehen auf der einen Seite vielfältige Differenzierungen, deren Sinnhaftigkeit in Frage gestellt werden kann.⁵¹ Auf der anderen Seite ist das Erschließungsbeitragsrechts des Bundes ein Rechtsgebiet, das durch die vereinheitlichende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und aufgrund umfangreicher Literatur für die Gemeinden ebenso wie für die Beitragspflichtigen im Wesentlichen rechtssicher handhabbar ist. Da das Landesrecht gem. § 137 VwGO nicht revisibel ist, wäre eine vereinheitlichende Auslegung durch das Bundesverwaltungsgericht nicht mehr

⁴⁷ *Driehaus* (Fn. 5), S. 4 f.

⁴⁸ *Degenhart*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 125a, Rn. 5.

⁴⁹ Vgl. Art. 5a BayKAG; §§ 33 ff. KAG BW. Zum das Bundesrecht nur teilweise ersetzenden Erschließungsbeitragsgesetz des Landes Berlin siehe BVerwG, Beschl. vom 23. Okt. 2017, Az. 9 B 61/16, juris, Rn. 4 f.

⁵⁰ Vgl. zu dieser Problematik *Degenhart* (Fn. 44), Art. 125a, Rn. 6.

⁵¹ Vgl. *Becker/Rieck*, Plädoyer für die "Abschaffung" des Erschließungsbeitragsrechts in Brandenburg, LKV 2011, S. 157 ff.

möglich.⁵² Wird das Beitragsrecht für die erstmalige Herstellung einer Straße und für andere Straßenbaumaßnahmen durch denselben Gesetzgeber normiert, gilt zudem – anders als bei der Regelung durch den Bund einerseits und das Land andererseits – der Gleichheitssatz, sodass aus dem Bundesrecht in das Landesrecht übernommene Differenzierungen zwischen Erschließungs- und Straßenbaubeiträgen einer Rechtfertigung bedürfen.

Regelt der Landesgesetzgeber Entlastungen im Bereich der Straßenbaubeiträge, stellt sich die Frage der Übernahme dieser Entlastungen für Erschließungsbeiträge, sodass in diesem Fall ein weiterer Anlass besteht, die Überführung des Erschließungsbeitragsrechts in das Landesrecht zu prüfen. Dabei ist zunächst zu fragen, ob die jeweilige Entlastungsregelung bereits ohne weitere gesetzgeberische Maßnahmen auch für Erschließungsbeiträge gilt. Dies ist beispielsweise für Entlastungen durch Billigkeitsmaßnahmen der Fall, da § 135 Abs. 6 BauGB weitergehende landesrechtliche Billigkeitsmaßnahmen unberührt lässt. In einem weiteren Schritt ist zu entscheiden, ob eine Erstreckung auf das Erschließungsbeitragsrecht sachgerecht ist. Dabei dürfte vor allem zu berücksichtigen sein, dass die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach den §§ 30 ff. BauGB grundsätzlich nur gegeben ist, wenn die Erschließung gesichert ist. Erst die Herstellung der zum Anbau bestimmten öffentlichen Straßen ermöglicht also regelmäßig eine Bebauung der anliegenden Grundstücke. Der wirtschaftliche Vorteil des Straßenbaus für die Grundstückseigentümer liegt daher auf der Hand, so dass auch eine Beitragszahlung als Gegenleistung für diesen Vorteil oftmals nicht in Frage gestellt wird.⁵³

⁵² § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO macht aber eine Ausnahme für Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes eines Landes, die ihrem Wortlaut nach mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes übereinstimmen. Es ist denkbar, diese Ausnahme auf Vorschriften des Erschließungsbeitragsrechts zu erweitern.

⁵³ Etwas anderes kann aber für Straßen gelten, die nach § 242 Abs. 9 BauGB noch nicht als hergestellt gelten, da hier der erstmalige grundhafte Ausbau einer ggf. seit Jahrzehnten genutzten Straße nicht mit dem Vorteil der erstmaligen Schaffung des Baurechts korrespondiert. Soll aus diesem Grund in Brandenburg eine andere Überleitungsvorschrift eingeführt werden und das Bundesrecht im Übrigen unangetastet bleiben, kommt eine Teilersetzung (ausnahmsweise) in Betracht, da das Bundesverwaltungsgericht entgegen Stimmen in der Literatur für die vom Bundesrecht abweichende Überleitungsregelung im Berliner Landesrecht eine solche Teilersetzung bejaht hat, vgl. BVerwG, Beschl. vom 23. Okt. 2017, Az. 9 B 61/16, juris, Rn. 4 f.

III. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

Zu Frage 1 – Entlastung der Anlieger im Bereich der Straßenbaubeiträge

1. Der Landesgesetzgeber hat vielfältige Möglichkeiten, Regelungen zu schaffen, die eine Entlastung der Anlieger im Bereich der Straßenbaubeiträge bewirken. Für viele Lösungen finden sich Regelungsbeispiele in den Kommunalabgabengesetzen anderer Bundesländer. Welche Lösungen im Einzelnen gewählt werden, ist nicht vorrangig eine rechtliche Frage, sondern eine Frage der finanz-, verkehrs- und sozialpolitischen Prioritätensetzung. Dabei wird der Gesetzgeber abzuwägen haben zwischen der Entlastung der Anlieger einerseits und der entsprechenden Belastung der Gemeinden, des Landes oder anderer Abgabepflichtiger bzw. der Reduzierung von Umfang oder Qualität des gemeindlichen Straßenbaus andererseits.

2. Drei Grundmodelle können unterschieden werden:

Nach dem Selbstverwaltungsmodell entscheiden die Gemeinden eigenverantwortlich über das Ob und die Höhe der Beitragserhebung. Da der gemeindliche Straßenbau und die Abgabehoheit Bestandteile der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie sind, bedarf die gesetzliche Beschränkung der gemeindlichen Eigenverantwortung durch andere Erhebungsmodelle einer Rechtfertigung.

Nach dem derzeit geltenden Pflichtmodell müssen die Gemeinden im Regelfall kostendeckende Straßenbaubeiträge erheben.

Nach dem Verbotsmodell dürfen Straßenbaubeiträge nicht erhoben werden.

3. Die Grundmodelle können auf vielgestaltige Weise differenziert und miteinander kombiniert werden. Differenzierungen sind etwa möglich nach der Verkehrsbedeutung (Anliegerstraßen, HAUPTerschließungsstraßen, Hauptverkehrsstraßen), den Teileinrichtungen (Fahrbahn, Gehweg, Radweg, Beleuchtung), nach der Art der Ausbaumaßnahme (Erneuerung, Verbesserung), nach Ausbaustandards (Mindeststandards, Durchschnittsstandards), nach dem Aufwandsanteil (etwa Kürzung des umlagefähigen Aufwands um einen bestimmten Prozentsatz) oder nach der Beitragshöhe (Festlegung eines Grenzwerts für eine vertretbare Belastung).

4. Darüber hinaus bestehen weitere abgabenrechtliche, gemeindehaushaltsrechtliche, verfahrensrechtliche, straßenrechtliche und zuwendungsrechtliche Regelungsmöglichkeiten, wie z.B.

- die Festlegung von Grenzen für den Anliegeranteil,
- die Ausweitung der Anrechnung von Zuwendungen auf den Anliegeranteil,
- die Begrenzung der individuellen Beitragshöhe nach einer am Wert des Grundstücks orientierten Basisgröße,
- die Erleichterung von Ratenzahlungen und die Reduzierung der Zinssätze,
- die Einführung wiederkehrender Beiträge,
- die Ermöglichung der Errichtung von Wegeverbänden,
- die Schaffung von Informations-, Anhörungs- und Mitbestimmungsrechten,
- die Modifizierung der gemeindlichen Trägerschaft der Straßenbaulast,
- die Ausweitung der Möglichkeiten zur Einschränkung des Gemeingebrauchs oder zur (Teil-)Einziehung von Gemeindestraßen,
- die Gewährung von Zuwendungen des Landes für den gemeindlichen Straßenbau.

Zu Frage 2 – Ausgleichspflichten des Landes

1. Ausgleichspflichten des Landes aufgrund des strikten Konnexitätsprinzips bestehen nicht, soweit die landesgesetzlichen Regelungen die Entlastung der Anlieger fakultativ ausgestalten oder soweit eine Straßenbaumaßnahme die Wahrnehmung einer freiwilligen Aufgabe der Gemeinde darstellt.

2. Bei für die Gemeinden obligatorischen Entlastungen der Anlieger im Bereich der gemeindlichen Pflichtaufgaben besteht hingegen eine Ausgleichspflicht des Landes, weil das Landesverfassungsgericht ein Verschlechterungsverbot annimmt. Ändert der Landesgesetzgeber eine den Anforderungen des strikten Konnexitätsprinzips genügende Kostenerstattungsregelung, darf er nicht hinter das erreichte Niveau der Kostenerstattung zurück-

fallen. Verbieta das Land den Gemeinden, Beiträge zur Deckung der Kosten für ihre pflichtigen Aufgaben aus der Straßenbaulast zu erheben, muss es den Gemeinden den bislang durch Beiträge erzielbaren Betrag erstatten. Dabei kann das Land eine Zweckbindung der Mittelzuweisung vorsehen.

3. Der Gesetzgeber kann statt einer centgenauen Abrechnung eine Kostenerstattungsregelung auf der Grundlage einer fundierten Kostenprognose unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse in typisierender und pauschalierender Form treffen und dabei auch Anreize für eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen. Bei der Bildung von Pauschalen ist aber zu berücksichtigen, dass nicht ohne weiteres ein arithmetisch gebildeter Mittelwert gewählt werden kann. Der Gesetzgeber muss sich vielmehr fragen, ob es sachliche oder rechtliche Gründe für unterschiedliche Ausgangswerte gibt.

4. Die Prognose ist rechtlich anspruchsvoll, da die bisher von den Anliegern zu tragenden Kosten von gemeindlichen Vorentscheidungen, insbesondere von der Festlegung des Anliegeranteils am Gesamtaufwand, geprägt sind und weil die Aufgabe des Straßenbaus nicht in der Weise standardisierbar ist, dass für jede Gemeinde und für jedes Jahr die voraussichtlichen Kosten verlässlich prognostizierbar sind. Insbesondere kann von den Ausgaben in den letzten Jahren nicht auf die Ausgaben in künftigen Jahren geschlossen werden, da die Gemeindestraßen etwa aufgrund der Finanzsituation der jeweiligen Gemeinde oder unterschiedlicher Prioritätensetzungen vor Ort keinen einheitlichen Ausbauzustand aufweisen. Außerdem ist die Prognose regelmäßig zu aktualisieren, da sich die Verkehrsbedürfnisse ändern können.

5. Denkbar wäre beispielsweise, einen langfristigen pauschalierten Soll-Ausbauzustand zu definieren, diesen mit dem pauschalierten Ist-Zustand zu vergleichen und die prognostizierten Kosten zur Herstellung und Aufrechterhaltung des Soll-Zustands unter Abzug des pauschalierten Gemeindeanteils in Jahresscheiben aufzuteilen. Dabei können die Einsparungen, die die Gemeinden typischerweise erzielen, weil die Kosten für die Beitragserhebung entfallen, abgezogen werden. Darüber hinaus ist eine Regelung erforderlich, die festlegt, wie der jährliche Ausgleichsbetrag auf die einzelnen Gemeinden zu verteilen ist, beispielsweise anhand der Straßenkilometer. Denkbar ist zudem ein Sondertopf zum Ausgleich für außergewöhnliche Fälle.

6. Soweit das Beitragserhebungsverbot Baumaßnahmen betrifft, die als freiwillige Aufgabenwahrnehmung einzustufen sind, kann sich aus der Selbstverwaltungsgarantie eine Pflicht des Landes zu einem angemessenen Ausgleich ergeben. Hierfür gelten zwar nicht die Maßstäbe des strikten Konnexitätsprinzips. Da im Bereich des Straßenbaus zwischen freiwilliger und pflichtiger Aufgabenwahrnehmung wegen der den Gemeinden eingeräumten Spielräume nicht mit der erforderlichen Genauigkeit zu unterscheiden ist, dürfte eine Differenzierung des Ausgleichsmaßstabs aber nicht hinreichend rechtssicher auszugestalten sein. Daher könnte auf eine Unterscheidung zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben verzichtet und der Ausgleich allgemein nach den Grundsätzen der strikten Konnexität bemessen werden.

7. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Ausgleichspflicht bei Einführung des Verbotsmodells könnte das Land prüfen, ob eine nach den Grundsätzen des strikten Konnexitätsprinzips kalkulierte und auf den Anliegeranteil anzurechnende Zuwendung mit dem Selbstverwaltungsmodell verbunden wird.

Zu Frage 3 – Landeszuwendungen

Das Land kann die Anlieger entlasten, indem es den Gemeinden (zusätzliche) Mittel für den Straßenbau zuweist und bestimmt, dass diese Mittel vollständig oder anteilig auf den Anliegeranteil anzurechnen sind. Bereits nach derzeitiger Rechtslage kann der Zuwendungsgeber bestimmen, wie die Mittel auf den Anteil der Gemeinde und den Anteil der Anlieger zu verteilen sind, sodass eine Änderung des KAG nicht erforderlich ist.

Zu Frage 4 – Erschließungsbeitragsrecht

Der Landesgesetzgeber kann das derzeit im Bundesrecht geregelte Erschließungsbeitragsrecht, das insbesondere für die erstmalige Herstellung von Straßen anzuwenden ist, durch Landesrecht ersetzen.